جـــامعـــة الجـــزائـــر – بن يـوسف بن خـدة –
كليـــة الحقـــوق ببـن عكنـــون

إعداد القوانين في النظـام القـانوني الجزائـري

مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق
فرع: القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي

قدمت من الطالب: عفرون محمد
بإشراف الأستاذ: الدكتور بوكرا إدريس

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذة: بن حمودة ليلى .... رئيسا
الأستاذ: بوكرا إدريس .... مشرفا ومقررا
الأستاذة: سلاماني ليلى .... عضوا

السنــــــة: 2007

الإهـــــداء...

إلى روح والدتي تغمدها الله برحمته..........

إلى والدي العزيز أمده الله بالصحة والعافية.......

وإلى كل من عرفني وعرفته....

أهدي هذا العمل المتواضع.

عفرون محمد.

كلمـة شكـر

بداية أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ
الدكتور بوكرا إدريس الذي كان نعم المشرف
بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي أسداها إلي
أثناء إعداد هذه المذكرة.
كما لا يفوتني أن أشكر الأستاذين
خالد تومي وبغداد خنيش
من جامعة البليدة على المساعدة
والدعم المعنوي، وأخيرا أشكر كل
من ساعدني ولو بكلمة تشجيع
عفرون محمد

المقدمة

إن قيام هيئة تتولى مهمة إصدار التشريعات باسم الشعب وتقف في مواجهة سلطة الهيئة التنفيذية، لم يكن صدفة، كما لم يكن بالأمر السهل، فليس من السهولة أن تقبل السلطة التنفيذية بسلطة أخرى تراقبها وتضعها أمام مسؤولياتها عندما تخطئ.

ولعل الأسباب الأولى لنشوء البرلمانات، تعود إلى أسلوب الحكم الممارس في بريطانيا في القرن الحادي عشر، فقد كان الملك "غيوم" يستأثر بجميع السلطات مع وجود المجلس الأكبر الذي لا يتعدى دوره الدور الاستشاري، هذا المجلس كان يتشكل من البارونات الذين بدأ نفوذهم يتسع شيئا فشيئا بسبب إطلاعهم على أسرار الحكم، كما كان لضعف الملك في القرن 13م، دورا كبيرا في بروز هؤلاء البارونات الذين ثاروا على الملك "جاك سان تار" مما اضطر هذا الأخير إلى منح الميثاق الأعظم عام 1215م وبموجبه يلتزم الملك بعدم تحصيل الضرائب دون رضى المجلس الأكبر، ومنه فقد اتسع نشاط هذا المجلس حتى أصبح يقترح للملك تدابير في ميدان التشريع، وعليه اكتسب صلاحية المبادرة بالتشريع، وابتداء من نهاية القرن 13 أوجد الملك وسيلة للتقليل من سلطة البارونات، وذلك عن طريق استدعاء ممثلين عن سكان المدن والأرياف الذين لم يكن يحق لهم حضور المجلس الأعلى لعدم انتمائهم لطبقة النبلاء، لذلك فقد شكلوا مجلسا خاصا بهم وهو المجلس العام، ليصبح فيما بعد بمثابة الغرفة السفلى في البرلمان البريطاني.

وفي القرن 15 صار العرف في بريطانيا أن يحضى النص التشريعي بموافقة المجلس والملك، وصار لكل هيئة حق المبادرة وحق الاعتراض على القوانين([1]).

إن نشوء البرلمانات كان نتيجة منطقية لتلك الثورات التي تميزت بها بدايات الديمقراطية الحديثة، فإشراك الملايين من السكان في السياسة أمر يجد عوائق تقنية كان يجب حلها من أجل الوصول إلى الفعالية اللازمة لاتخاذ القرار السليم، وعليه أصبح إيجاد

[1] ـ الدكتور بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني كلية الحقوق والعلوم الإدارية ببن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2001-2002، ص 174.

مؤسسة تقوم بتمثيل الناخبين والنظر في مطالبهم المتناقضة، هذه المؤسسة لم تكن إلا مجلسا يصلح للمناقشة والبحث عن أحسن السياسات المؤدية في الأخير إلى وضع قوانين تراعي كل المصالح المتناقضة المميزة لأي مجتمع حديث. إن البرلمان الذي كان في بداياته استشاريا، أصبح في الأنظمة الحديثة سلطة قائمة بذاتها إلى جانب الحكومة والقضاء تلعب دورا مهما في إقامة التوازن الضروري للنظام السياسي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية لها ثلاث وظائف أساسية هي:

التمثيل والرقابة والتشريع، فالوظيفة التمثيلية اكتسبتها من اعتبار أن أعضاءها منتخبون مباشرة من طرف الشعب(الإرادة الشعبية)، والوظيفة الرقابية تتمثل في مراقبة الحكومة بواسطة عدة آليات منها: مناقشة السياسة العامة للحكومة، وطرح مسألة الثقة....الخ.

أما التشريع فهو الوظيفة الأساسية لنشاط السلطة التشريعية، وهو إعداد النصوص القانونية ويقصد بالإعداد تلك المموعة من الإجراءات المتبعة من أجل أن يكون النص القانوني ملزما الأشخاص والأشياء، ولعل أهمية هذه الدراسة بالنسبة للسلطة التشريعية تظهر من خلال حقيقة تاريخية هي أن تطور البرلمانات ووقوفها في وجه ديكتاتورية السلطة التنفيذية كان عن طريق الحق في التصويت على القوانين وكذا الحق في الموافقة والتصويت على الميزانية، كذلك فإن معرفة عمل البرلمان
الجزائري فيما يخص الإجراءات التشريعية تعطينا صورة واضحة عن المكانة التي يحتلها في النظام السياسي، ومن ثم توضيح درجة التوازن بين السلطات في الدولة، هذا التوازن هو ضروري لتحسين سير مؤسسات الدولة، ولتحقيق دولة القانون التي تحترم فيها حقوق وحريات الأفراد .

ورغم أهمية الموضوع فإن الفقهاء والباحثين لم يتناولوه إلا في إطار دراسة الأنظمة السياسية والدساتير، والسلطات الثلاث في الدولة، كما أن الباحثين في موضوع القانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري لم يتناولوا موضوع إعداد القوانين إلا كجزء من دراسة تطور السلطة التشريعية عبر مختلف الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري،

لذلك فإن دراستنا تتركز على الجانب القانوني من خلال عمل السلطة التشريعية الجزائرية في مجال إعداد القوانين، وكذا على النصوص الدستورية والتشريعية التي تبين الإجراءات المتبعة حتى يصبح النص القانوني كاملا وقابلا للتطبيق.

وعلى هذا فإن إشكالية الموضوع تبدأ من المادة 98 من دستور1996 التي تنص على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وانطلاقا من هذه المادة تبرز إشكالية الموضوع وهي: هل يمارس البرلمان الجزائري بغرفتيه الإختصاص التقليدي المنوط للبرلمانات في المجال التشريعي سلطته خالصة ، أم ينافسه في هذا المجال الجهاز التنفيذي؟ وللإجابة على هذه الإشكالية نقترح الخطة التالية والتي تتكون من فصلين: الفصل الأول يتناول تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي ، أما الفصل الثاني فيتناول تقهقر دور البرلمان الجزائري في مجال إعداد القوانين .

الفصل الأول: تفوّق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

يقصد بالإعداد تلك المراحل التي يمر بها النص التشريعي حتى يكون ملزما للأشخاص،وتبدأ هذه المراحل بأول خطوة تتمثل في المبادرة التي يكون مصدرها إما الحكومة أو البرلمان، وتنتهي بعد إصدار رئيس الجمهورية للنص الذي صوّت عليه البرلمان، ثم النشر في الجريدة الرسمية، وإذا كان الدستور الجزائري لسنة 1996 قد أعطى للبرلمان السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، فإن للحكومة دورا بارزا نجد أثره ظاهرا عبر كل مراحل الإجراءات التشريعية، لكن قبل إبراز تدخل الحكومة في مختلف مراحل التشريع، يجب أن نبّين مظاهر تفوّق المؤسسة التنفيذية من خلال محاضرة مركز التشريع في الدستور، ومن خلال اختصاصات الهيئة التنفيذية أيضا.

المبحث الأول: محاصرة المجال التشريعي في الدستور

إن الدستور هو الوثيقة القانونية الأسمى في البلدان الحديثة، نظرا لما تنطوي عليه من أحكام تخص تنظيم السلطة والعلاقات بين المؤسسات ونظام الحقوق والحريات الأساسية لذلك فإن جميع السلطات تلتزم بأحكام الدستور أثناء ممارسة مهامها فالسلطة التشريعية مجبرة بالتزام الحدود التي يرسمها الدستور بالنسبة لتشريع القوانين حتى لا تخرج هذه القوانين عن نطاق ما هو محدد للتشريع ولضمان عدم تعدي السلطة التشريعية لاختصاصاتها الدستورية وجدت آلية الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الأول: تحديد مجال القانون حصرا في الدستور الجزائري

يعتبر التشريع اختصاصا أصليا للبرلمان، فهذا ما نجده في مختلف الأنظمة السياسية، ومما لا شك فيه أن هذا الاختصاص افتكّه البرلمان بعد صراع طويل ضد الملكية المطلقة ومع تطور الأنظمة والنظريات السياسية والقانونية، عرف مجال التشريع توسعا كبيرا ثم ما فتئ ينحصر تدريجيا حتى صار في أغلب الأنظمة السياسية لا يمثل إلا استثناءا بالقياس إلى المجال التنظيمي(2)، فالدارس لموضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الفرنسي، يلاحظ تغييرا كبيرا في صلاحيات البرلمان، تمّ بموجب دستور 1958، لقد كان النظام السياسي الفرنسي يعتمد نظرية سيادة الأمة التي تجعل من البرلمان المعبر الوحيد عن هذه السيادة، وعليه فقد كان يملك صلاحيات مطلقة لفعل أي شيء دون خوفه من اعتراض الحكومة، بل إن هذه الأخيرة تخضع للإرادة المطلقة للبرلمان، وما تقوم به لا يخرج عن إطار التطبيق الحرفي لإرادة ممثلي الأمة الفرنسية، وقد نتج عن هذا الوضع ظهور ديكتاتورية من نوع خاص وهي ديكتاتورية البرلمان(3)، فكان لزاما وضع

1- André HOURIOU: droit constitutionnel et institutions politiques , .Montchréstiens, 1970.p892

3 - لقد تميزت الجمهورية الفرنسية الرابعة من 1946 إلى 1958 بعدم الإستقرار الحكومي بسبب هيمنة البرلمان على الحياة السياسية، ينظر:

Charles Zorgbibe, Histoire politique et constitutionnelle de la France Ellipse Edition marketing paris,2002 P 373-381

حد لهذه الديكتاتورية، ولم يكن ذلك إلا بتحديد دقيق للمجال التشريع بموجب أحكام الدستور، وهو تحديد حصري قد يعطي للحكومة الحق في طلب إلغاء التشريعات إذا تناولت موضوعا غير منصوص عليه في هذه المواد، وذلك بواسطة آلية الرقابة على دستورية القوانين.

وفي الجزائر فإن تناول هذه النقطة يتضح بدراسة تفصيلية لاختصاصات الهيئة التشريعية في مختلف الدساتير، ابتداء بدستور 1963، ووقوفا عند التعديل الدستوري لسنة 1996.

الفرع الأول : اتساع نطاق القانون في دستور 1963

إن السلطة التشريعية في هذا الدستور تحتل مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، ذلك بالنظر إلى مجموعة من الآليات التي يملكها في مواجهة السلطة التنفيذية أهمها مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، فيحق لهذا الأخير اقتراح ملتمس رقابة[4] وفي حالة اكتمال النصاب المطلوب في هذه المسألة يتوجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته، ومقابل ذلك ينحل المجلس تلقائيا، ويعاد إجراء انتخابات لتشكيل المجلس من جديد، أما عن مجال التشريع فإن المؤسس الدستوري ترك المجال مفتوحا أمام المجلس الوطني[5] ، ولم يحصر اختصاصاته بمواد محددة، ولو أن بعض المواد تحدد بعض الاختصاصات إلا أن هذا كان على سبيل المثال لا الحصر، كما أنه لا توجد مادة تنص على أن ما يخرج عن اختصاص البرلمان فهو من اختصاص السلطة التنفيذية، لذلك فإن عمل المجلس الوطني هو الأصل وعمل الحكومة هو تابع ومكمل.

غير أن النظام السياسي الذي وضعه دستور 1963 يجعل من الهيئة التشريعية مجرد أداة في يد الحزب الوحيد، الذي له دون غيره صلاحية تحديد سياسة الأمة وتوجيه عمل

---

[4] -إن المادة 55 من دستور 1963 تنص على : " يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"

[5]- إن المادة 28 من دستور 1963 تنص على : " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القانون، ومراقبة النشاط الحكومي .

الدولة، ومراقبة عمل المجلس الوطني والحكومة(1) كما أن الترشح للمجلس يتم من قبل قيادة الحزب، التي يعود لها اقتراح إسقاط صفة النيابة عن النائب، وإذا كانت الحكومة هي المسيطرة على قيادة الحزب(2) عن طريق رئيس الجمهورية، فإن الهيئة التشريعية تجد نفسها مضطرة للتعاون مع السلطة التنفيذية من موقف ضعيف خلال ممارستها للمهام التشريعية والرقابية.

الفرع الثاني: مجال القانون في دستور 1976

إن الحديث عن اختصاص السلطة التشريعية في ضل الدستور الثاني للبلاد يقود إلى الحديث عن تبني المؤسس الدستوري الجزائري الاتجاه العام الذي تسير فيه مختلف الأنظمة السياسية، والذي بمقتضاه يصبح الاختصاص التشريعي للبرلمان محصورا وليس مطلقا، كما يعرف النظام السياسي الجزائري تقييدات أخرى على الهيئة التشريعية في الجزائر، فالمادة 151 من دستور 22 نوفمبر 1976 تحدد مجالات التشريع للمجلس الشعبي الوطني، لكن هذه المادة ليست الحقل الوحيد لتدخل السلطة التشريعية، بل هناك مجالات أخرى نجدها في مواد متفرقة من الدستور، فقد بدأت المادة 151 المذكورة أعلاه بعبارة " يشرع في المجالات التي خولها لها الدستور... و تدخل كذلك في مجال القانون..." وهذا يعني أن السلطة التشريعية عليها أن تلتزم بالمجالات المحددة بمواد الدستور، أما مجال تدخل السلطة التنفيذية فهو مطلق، إذ أن المادة 152 من الدستور نصت على أنه كل ما ليس من اختصاص المجلس الشعبي الوطني يدخل في المجال التنظيمي، وإضافة إلى ذلك فإن طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم آنذاك تجعل السلطة التشريعية مقيدة سياسيا، فنظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وانتماء كل أعضاء السلطة التشريعية لهذا الحزب وخضوعهم له يجعل اختصاصاته التشريعية و الرقابية مقيدة بإرادة الحزب (3)

---

1 -ينظر المادة 74 من دستور 1963.

2 - إن الأمين العام للحزب هو نفسه رئيس الجمهورية. راجع بذا الشأن: د/سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى عين مليلة الجزائر، الطبعة الثانية سنة1993، ص 53.

3 - د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص 67- 68 .

الفرع الثالث : مجال القانون في دستوري 1989 و 1996:

لم يخرج دستور 1989 عن القاعدة المتبعة في تحديد مجال القانون بموجب دستور 1976، إلا أن النظام السياسي الجزائري عرف تغيرا جذريا، نتج عنه التخلي عن الأحادية الحزبية، مما أدى إلى تحرر أعضاء الهيئة التشريعية من الناحية السياسية.

أما المجال التشريعي فبقي محصورا، فجاءت المادة 115من دستور 1989 مطابقة في أحكامها للمادة 151 من دستور 1976 ما عدا تلك الأحكام التي كانت متبناة من طرف النظام السياسي والتي تؤدي إلى تدخل الدولة بطابعها الاشتراكي.

و بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 1996 فإن تحديد مجال القانون جاء بموجب المادة 122 منه لتعوض المادة 115 من دستور 1989، إضافة إلى وضوح الرؤية أكثر فيما يخص تبني فكرة تدرج القواعد القانونية، فقد ظهرت لأول مرة فكرة القوانين العضوية([6]) التي تتميز بصرامة أكثر من حيث الرقابة الدستورية التي تخضع لها([7]) وهي رقابة مسبقة وهذا نظرا للمواضيع التي تتناولها، وهو الأمر الذي يجعل سلطة البرلمان تنحصر أكثر عندما يتعلق الأمر بالتشريع في مجال القانون العضوي.

إن ظاهرة تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان هي ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة وهي ناتجة أساسا عن تغير المعيار الذي يعرف على أساسه القانون من المعيار الشكلي الذي يعطي مجالا أوسع إذ بموجبه يعتبر التشريع كل المجالات التي خوّلت الهيئة التشريعية بموجب الدستور([8]) ، هذا الاتجاه كان نتيجة لتأثر المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976 بالدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي كانت أسباب تبنيه نابعة من صلب التجربة الفرنسية التي أثبتت ضعف النظام البرلماني القائم على سيطرة الهيئة التشريعية في الحياة السياسية.

---

[6]- إن المادة 123 / 1 من دستور 1996 تنص على : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية ...."

[7] - إن المادة 123/ 3 من دستور 1996 تنص على : " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره . "

3- Michel Henry Fabres , Principes Republiquaines de droit constitutionnel 2eme Edition, librairie generale de droit et de la jurisprudence Paris 1970 P 406 .

المطلب الثاني:نظام الرقابة على دستورية القوانين وأثره على الال التشريعي

إن الرقابة على دستورية القوانين تجد أصولها النظرية من مبدأ سمو الدستور، فإذا كان الدستور يمثل القانون الأساسي للدولة فلا بد للقوانين العادية أن تكون متوافقة مع نصه وروحه(1).

فبعد أن كان القانون وحده يمثل التعبير عن الإرادة العامة صار القانون نفسه يخضع لقواعد أسمى منه، وهي القواعد الدستورية، وعليه فإن البرلمان باعتباره الهيأة المسنة للتشريعات مجبر على احترام القاعدة الدستورية حتى لا يتعرض هذا التشريع للإلغاء.

وفي الجزائر فقد تبنى الدستور الأول للبلاد (دستور1963) هذه الآلية من خلال المادة 64 منه التي تعطي للمجلس الدستوري صلاحية الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية على أن يكون هذا بطلب من رئيس اللس الوطني، غير أن اللس الدستوري لم يخرج إلى الوجود بسبب تجميد العمل بالدستور، ولجوء رئيس الجمهورية آنذاك إلى المادة 59 من الدستور التي تخول لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية في حالة الخطر الوشيك الوقوع.

أما دستور 1976 فلم ينص على آلية الرقابة على دستورية القوانين، ليعود المؤسس الدستوري من خلال دستور1989، والتعديل الدستوري لسنة 1996 ويتبنى هذه الآلية عن طريق اللس الدستوري، ونتناول في هذا المطلب إخطار اللس الدستوري وأثره على
النصوص التشريعية، وكذا الأهداف المنتظرة من الرقابة على دستورية القوانين، والتي تتمثل أساسا في تأمين الحريات والحقوق الأساسية وتدعيم مبدأ الفصل بين السلطات.

[1] ـ إن الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وإن أدت في بعض الأحيان إلى تغليب الحسابات السياسية على مبدأ الشرعية، فإن لها جانب إيجابي حين يتعلق الأمر برعاية النص قبل صدوره، مما يؤدي إلى نتيجة هامة، وهي تجنب بعض الإشكالات التي قد يطرحها تطبيق نص غير دستوري ونفاذه. ينظر في هذا الشأن: د/محمود حلمي نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة، مطبعة الأمل ط5 سنة 1980 ص 136 وما يليها.

الفرع الأول : الإخطار والدراسة على مستوى اﻟﻠس الدستوري و أثره على التشريع

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 يعقد صلاحية إخطار اﻟﻠس الدستوري لكل من رئيس الجمهورية، ورئيسي غرفتي البرلمان، ونلاحظ في هذا الصدد أن الدستور الفرنسي يعطي كذلك صلاحية الإخطار للوزير الأول، أو لستين (60) عضوا من أعضاء إحدى غرفتي البرلمان.

كذلك فإن الدستور الجزائري يعطي رئيس الجمهورية وحده صلاحية الإخطار حول المواضيع التالية:

1 – اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يتم عرضها على اﻟﻠس الدستوري قصد إبداء الرأي في مدى مطابقتها للدستور قبل عرضها على غرفتي البرلمان [9]

2 – القوانين العضوية: إن هذه القواعد القانونية نظرا للمواضيع الحساسة التي تتناولها و التي تخلف أوضاعا قانونية ونزاعات خاصة، فإنا تفرض ضرورة رقابة مطابقتها مع الدستور وجوبا قبل إصدارها [10]

3 – الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان : وهي تتضمن إجراءات عمل السلطة التشريعية وتعبر عن استقلاليتها، لأنا تعد ويصوت عليها في البرلمان، وليس من المنطق أن تقوم السلطة التشريعية بالإخطار حول هذه النصوص، فالدستور أعطى رئيس الجمهورية قوة تحريك هذه الرقابة باعتباره حامي الدستور، كما جعلها رقابة مسبقة لأن تأخرها بعد أن يصبح النص التشريعي نافذا قد يعرض عمل السلطة التشريعية إلى عدم الاستقرار[11].

---

[9] - تنص المادة 97 من دستور 1996 على : "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم . ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة . "

[10] - تنص المادة 2/165 من دستور 1996 على : " يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان . "

[11] - الأستاذة مسراتي سليمة ، إخطار المجلس الدستوري الجزائري في ضل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق ببن عكنون، الجزائر ، سنة 2001 ، ص 14 .

إن الدستور الجزائري يعطي كذلك صلاحية الإخطار لرئيسي غرفتي البرلمان لكن هذه الصلاحية لن تكون إلا اختيارية، فنستنتج أن الإخطار الو جوبي هو حكر لرئيس الجمهورية وحده، أما الإخطار الاختياري فيتقاسمه رئيس الجمهورية مع رئيسي السلطة التشريعية.

إن معرفة الأطراف المخول لها دستوريا حق إخطار الـلس الدستوري حول دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات تساهم في توضيح نقطتين أساسيتين، الأولى تتعلق بتأثير صلاحية الإخطار على العمل التشريعي، والثانية تتعلق بطبيعة الرقابة الدستورية في حد ذاتا، فباستبعاد أعضاء البرلمان من ممارسة هذا الحق يضعف لا محالة من سلطات الهيئة التشريعية أكثر في الـال التشريعي، فبعد أن وضع الدستور قيودا إجرائية وشكلية على الاقتراحات التشريعية ها هو ثانية يقصر حق الفصل في دستورية القوانيـن علـى رئيـسي غرفتي البرلمان دون أن تتعداها إلى الأعضاء الآخرين (ممثلي الشعب)، وإذا أخذنا في الاعتبار التجربة السياسية في الجزائر، بحيث يكون دائما أمام انسجام سياسي، بموجبه تكون الأغلبية البرلمانية من نفس التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، فإن تحريك الرقابة الدستورية الاختيارية لن يتم إلا نادرا، وهذا بسبب حرمان المعارضة داخل البرلمان من إبداء معارضتها لنص تشريعي قد ترى أنه غير دستوري[1].

أما فيما يخص طبيعة الرقابة، فإن اقتصار الإخطار فيها على الأطراف الثلاثة المذكورة، يجعلها رقابة ذات طبيعة سياسية وتجعل دور الـلس الدستوري سياسيا محضا لأنه يلعب دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[2].

---

[1] – الأستاذة مسراتي سليمة، إخطار المجلس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996.المرجع السابق ص 21 وما يليها.

[2] - الأستاذ كحلولة محمد، المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، العدد 3 سنة 1990 ص 661.

الفرع : الثاني أهداف الرقابة على دستورية القوانين وأثرها على التشريع

إن الرقابة على دستورية القوانين تهدف إلى تحقيق أمرين أساسيين، **الأول** في فائدة المواطنين لتأمين الحريات العامة التي يضمنها الدستور، **والثاني** في فائدة المؤسسات العمومية لتدعيم مبدأ الفصل بين السلطات(1).

1- تأمين الحريات والحقوق الأساسية

بالنسبة لمسألة الحريات العامة، فإن المجلس الدستوري يتحقق من خلال رقابته من أن التشريعات التي يصدرها البرلمان لا تتضمن أحكاما تمس بالحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها دستوريا، إضافة إلى ذلك، فإن آلية الرقابة على دستورية القوانين تعتبر ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ المساواة أمام القانون، وهناك مثال على ذلك من خلال رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 1998/06/13 حين اعتبر أن التعويض الشهري لعضو البرلمان قد حدد بطريقة تمس بمبدأ المساواة بين المواطنين، فالتشريع اعتمد حساب تعويض صاف بعد كل الاقتطاعات الضريبية، وبمقتضى هذا الحساب فإن أي زيادة في الاقتطاعات الضريبية سوف لن تؤثر على مرتبات أعضاء البرلمان، وهذا الأمر يخالف صراحة أحكام المادة 64 من الدستور التي تنص على أن المواطنين متساوون في أداء الضريبة، وأنه على كل مواطن المشاركة في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية.

كذلك فإن المجلس الدستوري من خلال رأيه رقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997 والذي يراقب فيه مدى مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، قد أصدر أحكاما بإلغاء كل الشروط غير المنصوص عليها دستوريا فيما يخص إنشاء أحزاب سياسية، و حجته في ذلك، بأن تدخل المشرع خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية يجب أن يهدف إلى ضمان

[1]- Maurice Duverger , La 5eme republique , Press universitaire de France P 211

ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بما بموجب الدستور، وليس إضافة قيود جديدة على هذه الممارسات[(1)].

2 - تدعيم مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات كقاعدة دستورية ارتبطت بالفيلسوف الفرنسي "مونتيسكيو" الذي أراد أن يجعل من هذا المبدأ الضامن للحريات وذلك انطلاقا من قناعة توصل إليها، وهي أن كل إنسان يتمتع بسلطة، يسيء استعمالها حين يتمادى في ممارستها، فيؤدي ذلك إلى التعسف والاستبداد والفصل بين السلطات عن طريق إيجاد سلطات منفصلة عن بعضها البعض يضمن التوازن المطلوب داخل النظام السياسي ويؤدي إلى وجود رقابة متبادلة بين هذه السلطات،على أساس أن السلطة توقف السلطة[(2)]. "Le pouvoir arrête le pouvoir" فالفصل بين السلطات كما جاء به "مونتيسكيو" يهدف إلى منع الاستبداد، ولتحقيق ذلك لا بد من إعطاء الأسبقية لوظيفة التشريع، لأنه يجب إقامة نظام سياسي قائم على مبدأ الشرعية يسود فيه القانون على الجميع، وقد أخذ الفقه الفرنسي بنظرية "مونتيسكيو" وتم تطبيقها بعد الثورة الفرنسية.

وكانت النتيجة أن قسمت وظائف الدولة بالنظر إلى علاقتها مع التشريع، فكانت وظيفة وضع القانون، ووظيفة تنفيذ القانون، ووظيفة تطبيق القانون، وإذا كان البرلمان يتكفل بوضع القانون، فما على الحكومة إلا تنفيذه،وما على القضاء إلا تطبيقه، مما يؤدي إلى نتيجة هامة تتمثل في سمو السلطة التشريعية لأنا تمثل وحدها سيادة الأمة التي لا تتجزأ مما جعل التشريع البرلماني يسمو على كل عمل تصدره الحكومة، إن هذا الفصل الجامد بين السلطات قد خلق ديكتاتورية من نوع خاص، خولت للبرلمان التحكم في جميع السلطات في الدولة، هذا الأمر أدى بالمؤسس الدستوري الفرنسي إلى إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين السلطات من خلال دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 فتبنى

---

[1] - الأستاذ بن مالك بشير، مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر، مجلة الإدارة العدد1 سنة 2001 ص من 65 إلى 76.

2- Michel Henry Fabre , Principes républicains de droit constitutionnelLibrairie générale de droit et de la jurisprudence , Année 1970, P 34

مجموعة من الآليات من أجل عقلنة النظام البرلماني، ولعل أبرز هذه الآليات الرقابة على دستورية القوانين التي أدت فيما بعد إلى وضع قيود على البرلمان فيما يخص مجال التشريع أو الإجراءات التشريعية.

وفي الجزائر فإن الدساتير التي سبقت دستور 1989لم تعترف بالفصل بين السلطات، فقد كرّس دستور1976 دمج السلطات في يد رئيس الجمهورية الذي يقود الوظيفة التنفيذية والحزب الواحد،ويتدخل في اﻟﻤﺠال التشريعي للمجلس الشعبي الوطني،إضافة إلى أنه لا يعترف بمبدأ تدرج القواعد القانونية، ولا بنظام الرقابة على دستورية القوانين(1).

أما دستور1989 وهو دستور الحريات،فقد تبنى نظام الفصل بين السلطات متأثرا في ذلك بدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، ولعل هذا الأمر يعود إلى اعتبار الدستور الجديد دستورا قانونيا يكرس الشرعية الدستورية، في إطار مبدأ تدرج القواعد القانونية لذلك فإن دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 تبنيا نظام الرقابة على دستورية القوانين الذي يعد آلية فعالة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات، فنجد أن اﻟﻤﺠلس الدستوري من خلال قراره رقم02 الصادر بتاريخ 30 أوت 1989 بمناسبة رقابة القانون الأساسي للنائب، قد قرر عدم دستورية المادتين 17 و33 لأنهما تعطيان للنائب صلاحيات تدخل أصلا ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، فالمادة 17 من القانون الأساسي للنائب تخوّل لعضو اﻟﻤﺠلس الشعبي الوطني صلاحية متابعة الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخاصة المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين، كما أن المادة 33 من نفس القانون تعطي للنائب إمكانية سهره على تطبيق القوانين والأنظمة عند نفاذ جدول أعمال اﻟﻤﺠلس، وعلى هذا الأساس فإن اﻟﻤﺠلس الدستوري اعتبر مسألة تطبيق القوانين تعود لسلطات الهيئة التنفيذية، وعليه فإن المادتين المذكورتين قد مستا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحتم أن

---

[1] - نتج عن عدم تبني الفصل بين السلطات في دستور 1976 عدم الاعتراف بالحريات الفردية وإعطاء الأولوية للمساواة الاقتصادية في إطار المبادئ الاشتراكية، ورغم ذلك فإن دستور 1976 يتسم بصفة الجمود و يشترط إجراءات لتعديله تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، لكن المؤسس الدستوري جعل الدستور وسيلة لتحقيق أهداف الحزب والثورة الاشتراكية، فهو دستور برنامج.

تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور،فكان يجب إذن على المشرع أن يخوّل للنائب الصلاحيات الموكلة له بصفته عضو في السلطة التشريعية التي تضطلع بمهمة رقابية سياسية، وتترك تطبيق القانون للسلطة التنفيذية، وكذلك فإن المجلس الدستوري قرر عدم دستورية المادة 21 من القانون الأساسي للنائب لأنها تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، حين أعطت للنائب حق طلب سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الانتخابية، وتبرير ذلك عند المجلس الدستوري هو اعتبار هذا الإجراء بمثابة أمر موجه من السلطة التشريعية لهيئات تنفيذية محلية تابعة للسلطة التنفيذية([12])

إن تبني آلية الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الجزائري أمر يؤدي لا محالة إلى التأثير على عمل السلطة التشريعية، خصوصا في مجال إعداد القانون، وذلك من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الضامن لعدم خروج البرلمان عن المجالات المحددة حصرا في الدستور، كما أن آلية الرقابة على دستورية القوانين تؤدي إلى نتيجة هامة تساهم بدورها في تقييد العمل التشريعي، وهي تدرج القواعد القانونية.

3 - تدرج القواعد القانونية وأثره على العمل التشريعي

إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين تهدف إلى عدم تعارض النصوص التشريعية مع نص الدستور وروحه، فإن الانطباع الأول الذي نصل إليه هو سمو القواعد الدستورية على بقية القواعد القانونية الأخرى، فكل السلطات عليها أن تحترم الدستور باعتباره يحدد النظام السياسي في الدولة، ويوزع السلطات وحدودها بين الهيئات، كما أنه الضامن الأساسي للحقوق والحريات الفردية، فسمو الدستور يتصل اتصالا وثيقا بمبدأي الشرعية

[12] -قرار رقم 02 صادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 20 أوت 1989 ، الجريدة الرسمية رقم 36 بتاريخ 30 أوت 1989.

والمشروعية[1]وتعني الشرعية سيادة القانون على الجميع، فحتى السلطات العامة تخضع للقانون وينتج عن ذلك أن السلطة التشريعية نفسها والتي تعتبر مصدر التشريعات عليها أن تخضع لقواعد القانون في تأديتها لعملها [2] ، ومن هنا جاء التمييز بين التشريع العادي والتشريع العضوي بموجب الدستور، فهناك مجالات خصصها المؤسس الدستوري للقوانين العضوية لا يجوز للبرلمان التشريع إلا بها، ولعل هذا الأمر يرجع أساسا إلى كون هذه المجالات تشكل تأثيرا مباشرا على الحقوق والحريات، ولذلك فهي تخضع للرقابة على دستوريتها من طرف المجلس الدستوري قبل إصدارها.

رأينا أن آلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر هي أمر جديد أتى به دستور 1989/02/23 وكرّسه التعديل الدستوري لسنة 1996، وإن كان دستور 1963 قد تبنى هذه الآلية إلا أنه لم يتم تطبيقها نتيجة لإلغاء العمل بالدستور بعد فترة وجيزة.

ورأينا كيف أن هذه الآلية قد شكلت حاجزا إضافيا للحد من سلطات البرلمان فيما يخص صلاحياته التشريعية، لكن السؤال الذي يطرح هنا، لماذا يلجأ دائما المؤسس الدستوري إلى وضع القيود تلو الأخرى في وجه السلطة التشريعية ؟ رغم أن تجربة هذه السلطة في الجزائر تبّين أنها لم تكن يوما تلك السلطة القوية التي بإمكانها فرض التشريعات التي تراها ملائمة للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، بل بالعكس تماما فإن الهيئة التشريعية الجزائرية ضلت تابعة للجهاز التنفيذي ورئيس الجمهورية، ولم تهدد في يوم من الأيام أية حكومة من الحكومات المتعاقبة ([3])

---

1 - إن الشرعية هي خضوع الحكام والمحكومين على السواء للقانون، لذلك فهو مصطلح مرادف لدولة القانون، أما المشروعية فهي أن تقوم السلطة بمهامها على نحو يتوافق مع إرادة الشعب و قد تستند السلطة في أعمالها بالمشروعية الثورية أو التاريخية أو الدينية أو غيرها من المبادئ التي ترى أن الشعب يتمسك بها ، ينظر في هذا الشأن: د/محمود عصفور، سيادة القانون، عالم الكتب سنة 1967 ص 82 وما يليها.

2 - د/إبراهيم درويش، القانون الدستوري – النظرية العامة- ، دار النهضة العربية القاهرة سنة 1996 ص 136.

3 – الأستاذ ع جبار ، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والإنتخابات،مجلة إدارة العدد 2 سنة 2002 ص 50 و ما يليها .

فنستنتج إذن بأن تبني المؤسس الدستوري الجزائري لآلية الرقابة على دستورية القوانين لم يكن نتيجة تطور تاريخي منطقي للأحداث - إن صحّ التعبير- وإنما جاء تأثرا بتطور الفقه الدستوري العالمي من جهة، ومن جهة أخرى، تماشيا مع تطور الحياة السياسية داخل البلاد، وأخذا للحيطة من أية مشاكل قد تحصل مستقبلا في العلاقة بين الحكومة والهيئة التشريعية.

المبحث الثاني : تفوق السلطة التنفيذية في عملية إعداد القوانين

إن تفوق المؤسسة التنفيذية على نظيرتا التشريعية بالنسبة لعملية إعداد القوانين تبرز جليا عبر مختلف مراحل الإجراءات التشريعية، وعليه فإن الحكومة تشارك البرلمان في اختصاص هو أصل وجوده، بل قد تتفوق عليه في بعض الإجراءات.

وسيتناول هذا المبحث مختلف الإجراءات التي يمر با النص التشريعي بدءا بالمبادرة التشريعية التي تكاد تستأثر با الحكومة، عن طريق مشاريع القوانين التي تدرس أولا في مجلس الوزراء، ثم مرور النص على المؤسسة التشريعية، وفي هذه المرحلة تترك الحكومة بصماتا واضحة من خلال تدخلها بموجب القانون العضوي رقم 99-02 الخاص بالعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة، ووصولا عند حق الإصدار الذي يعتبر حكرا على رئيس الجمهورية .

المطلب الأول: تفوق السلطة التنفيذية فيما يخص الإجراءات التشريعية

إن الاعتماد على المعيار المادي في تعريف القانون كان له أثر كبير في حصر مجال التشريع في الدستور، كما أن تبني آلية الرقابة على دستورية القوانين، شكّل حاجزا إضافيا في وجه البرلمان لتقييد سلطاته التشريعية في تلك الالات التي حددت له بموجب الدستور وربما الأمر لا يتوقف عند ذلك، بل إن قوة المؤسسة التنفيذية تبرز واضحة من خلال " سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه".

الفرع الأول : أولوية الحكومة في المبادرة بالتشريع [1]

تتفق أغلب الدساتير في الأنظمة السياسية الحديثة بأن المبادرة التشريعية عمل تشترك فيه السلطتين التشريعية والتنفيذية على السواء، مع إعطاء الأسبقية للسلطة التنفيذية بسبب ظروف واقعية مفروضة، وتختلف التسمية فيما إذا صدرت من الحكومة أو من البرلمان عضو التشريع الأصيل، فالمبادرة ذات الأصل الحكومي تسمى مشاريع القوانين، أما المبادرة البرلمانية فتسمى اقتراحات قوانين.

1 - المبادرة بمشاريع القوانين

اعتبارا بأن المبادرة التشريعية هي الإجراء الأول لكي يكون التشريع نافذا فإنه يعتبر اختصاصا تشريعيا لسلطة التشريع الأصلية (البرلمان)، غير أن اعتبارات واقعية وعملية جعلت الحكومة تتقاسم هذا الإجراء مع البرلمان، بل قد تفوقت عليه باعتبار أن السلطة التنفيذية تملك من الإمكانات التقنية والبشرية ما يجعلها تقدم مشاريع قوانين في المستوى المطلوب، وحسب المتطلبات التي يستلزمها تغير وتطور الحياة اليومية للمواطنين، والجدير بالذكر أن المبادرة بمشاريع قوانين تختلف إجراءاتا من نظام سياسي إلى آخر ففي النظام البرلماني البريطاني فإن للملك حق اقتراح القوانين وهو حق دستوري، والحكومة تقوم بتنفيذ إرادة الملك، هذا نظريا أما واقعيا فإن الحكومة تيمن على هذا الحق، لأنا مرتبطة ارتباطا وثيقا بالبرلمان، وهي مسؤولة أمامه، كما أن البرلمان يؤيد الحكومة لأنا منبثقة منه فأصبح الوزير الأول صاحب الاختصاص في طرح مشاريع القوانين على البرلمان، لكنه يبقى ملزما قبل ذلك بعرضها على الملك قصد الإطلاع عليها فقط وتوقيعها، ويتضح من خلال النظام البرلماني مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خصوصا في تقدم عضو من الحكومة بمشروع قانون ويؤيده بعض زملائه الوزراء

---

[1] - يعتبر البعض أن المبادرة التشريعية إجراء خطير، ويصفونه بأنه الحكم proposer la Lois est régner فيما يرى فريق آخر أن هذا الإجراء ليس إلا عملا تحضيريا للتشريع لا يعطيه الصفة الإلزامية وأن مبادرة الحكومة ليست إلا عملا إداريا محضا، ومما لا شك فيه أن المبادرة التشريعية تعتبر خطوة من خطوات إعداد التشريعات إلى جانب المناقشة والتصويت والإصدار.
-ينظر في هذا الشأن: د/مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية 1966 ص 477.

باعتبارهم نوابا في البرلمان، لكن ما تجدر الإشارة إليه أن سيطرة الحكومة على مجال المبادرة بالتشريع أضحت واضحة، حتى أن دور البرلمان الإنجليزي أصبح يقتصر فقط في كثير من الأحيان على التصويت، ولا يرجع ذلك فقط إلى حسن الإعداد والصياغة، وعمق الدراسة من جانب الحكومة، وإنما يرجع أيضا إلى التنسيق الكامل بين الحكومة وزعماء الخلايا في الحزب، ولجان المجلس التي تشرف على إعداد جدول الأعمال، فقبل أن تعرض المشروعات الحكومية على البرلمان، تمر على لجنة الشؤون الداخلية التي رأسها اللورد رئيس المجلس، وهو يعمل بتعاون وثيق مع زعيم الخلايا، وهو أحد الوزراء المكلفين بتنظيم الخلايا المؤيدة للحزب، وتعمل لجنة الشؤون الداخلية على الحصول على موافقة جماعية من الوزراء على المشروع المقدم، ثم يدرج المشروع في خطبة العرش، ويقيد في جدول أعمال أحد المجلسين، ويعرض في فترات متفاوتة، ويقوم بعرضه زعيم العموم الذي يسهل عليه إعطاؤه الأولوية، وخاصة أنه لا يوجد ضمن لوائح البرلمان الإنجليزي ما يستلزم تحديد حد أدنى من الجلسات لمناقشة المشروعات ذات الأصل البرلماني[1].

أما النظام الرئاسي، وهنا الإشارة إلى النظام المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية فإن السلطة التنفيذية ليس لها الحق في تقديم مشاريع القوانين، ولعل هذا الموقف جاء نتيجة لتطبيق الفصل التام بين السلطات الذي يقوم على مبدأ الرقابة المتبادلة دون التعاون.

غير أن الواقع العملي من خلال الممارسة الميدانية، يبّين قدرة رئيس الجمهورية على المبادرة بمشاريع قانونية بواسطة عدة وسائل منها التوصية التشريعية، حيث يخول الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية أن يبعث برسالة إلى الكونغرس يطلعه فيها بأحوال الاتحاد ويوصي باتخاذ بعض الإجراءات، وقد يقدم الرئيس في رسالته هذه مشروع قانون متكامل بمواده وفصوله وأبوابه[2]،وقد يقتصر في رسالته على بيان الموضوع الذي يشغل باله ويكتفي بتحديد الاتجاه العام للقانون الذي يريد اقتراحه.

---

[1] - د/عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى /دار الفكر العربي 1980 ص 46.

[2] - تجدر الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي لم يحدد شكل الرسالة الواجب إتباعه، بل ترك ذلك لاختيار رئيس الجمهورية .

فرغم أن الدستور الأمريكي لم يعط للسلطة التنفيذية حق المبادرة التشريعية، فإن طبيعة النظام الرئاسي الذي يعطي لرئيس الجمهورية صدارة النظام السياسي،قد جعل من الكونغرس تابعا لإدارة رئيس الجمهورية ومنفذا لتطلعاته ومن ثم كانت معظم التشريعات في الولايات المتحدة الأمريكية من اقتراح رئيس الهيئة التنفيذية.

كذلك فإن الرئيس الأمريكي يتمتع بمقتضى قانون budget and accounting الصادر سنة 1921 بحق إعداد وعرض ميزانية الدولة السنوية، وإنشاء مكتب للميزانية لمساعدته(1).

أما في النظام الفرنسي وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 فإن المادة 39 منه تعطي حق المبادرة بالقوانين للحكومة والبرلمان على السواء، فالحكومة تبادر بمشاريع قوانين عن طريق الوزير الأول الذي يجبر قبل عرض المشروع لدى مجلس الوزراء على عرضه أمام مجلس الدولة، ويصدر هذا الأخير رأيا استشاريا غير إلزامي بالنسبة للحكومة.

وجدير بالذكر أن دراسة مشروع القانون أمام مجلس الدولة هي محددة لا تتجاوز إعطاء أراء حول مدى دخول القانون في المجال التشريعي والتأكد من أنه لا يدخل في المجال التنظيمي، فرأي مجلس الدولة إذن لا يتعدى المجال التقني.

كذلك فإن المادة 69 من دستور 1958 تنص على إمكانية الأخذ برأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو رأي استشاري اختياري للحكومة أن تلجأ أو أن لا تلجأ إليه، ويستطيع المجلس تعيين عضو من أعضائه وتكليفه بحضور جلسات غرفتي البرلمان أثناء مناقشة مشروع أو اقتراح القانون بقصد إطلاع الجهات المعنية برأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وبعد استكمال كل هذه الإجراءات يطرح مشروع القانون للمناقشة على مستوى مجلس الوزراء الذي يقرر إيداع مشروع القانون لدى البرلمان، بحيث يأخذ قرار مجلس الوزراء شكل مرسوم يوقع من طرف الوزير الأول(2).

---

1 - د/ عمر حلمي فهمي: المرجع السابق، ص 74.

2- Ardant Philipp: Institutions politiques et droit constitutionnel OP cit P 561/ Voir l`art 9 de la constitution francaise de 1958

وفيما عدا هذه الإجراءات، فليست هناك شروط أخرى أو قيود تحد من صلاحية السلطة التنفيذية أن تبادر بمشاريع قوانين، بحيث نلاحظ تفوقا واضحا للمبادرة الحكومية خصوصا في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة([1]) .

بعد معرفة المبادرة الحكومية في النظامين البرلماني والرئاسي، وكذا في النظام شبه الرئاسي، لا بد من معالجـة الموضوع في النظام السياسي الجزائـري، فأول دستـور للجمهورية الجزائرية المستقلة وهو دستور 1963 ينص في مادته 1/36 على أنه:" لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون " فدستور 1963 قد أعطى الحق في المبادرة التشريعية بالتساوي بين رئيس السلطة التنفيذية ونواب الشعب، ولم يخرج دستور 1976 عن هذه القاعدة في مادته 1/48 ([2])

وباعتبار دستوري 1963 و1976 تصنف أنا من دساتير برنامج فإن السلطة المبادرة بالقانون، سواء كانت البرلمان أو الحكومة، تبقى مقيدة بالتوجه المنصوص عليه في الدستور، والمتمثل في الخيار الاشتراكي، ويجسد هذا الاختيار رئيس الجمهورية الذي في نفس الوقت يعتبر رئيسا للحزب الوحيد، ويكون بناء على ذلك نواب الشعب خاضعين مباشرة للأمين العام للحزب.

أما دستوري 1989 و 1996 يشتركان في كونما جاءا في مرحلة التحول نحو النظام الليبرالي، ولذلك فالنظام السياسي لم يعد بحاجة إلى دستور يحدد البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بل يحتاج إلى دستور يقتصر دوره على تنظيم السلطات في الدولة وتحديد العلاقة بين المواطنين ودولتهم، دون التطرق إلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، لذلك كان دستور 1989 وكذا دستور 1996 من الدساتير القانونية وعليه استبعد التقيد بالتوجه الاقتصادي الذي تناوله دستور 1976، فالمادة 113 من دستور 1989 تعطي الحق بالمبادرة التشريعية لكل من الحكومة (رئيس الحكومة) والمجلس الشعبي الوطني، وتتم دراسة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الوزراء الذي يرأسه

---

1 - George Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques [1]
Année 1969 , P 559

[2] - إن المادة 48 /1 من دستور 1976 تنص على :" المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني "

رئيس الجمهورية، وتقابل هذه المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996، غير أن الجديد فيه هو أن مشاريع القوانين قبل أن تدرس على مستوى مجلس الوزراء، يجب الأخذ برأي مجلس الدولة، هذه الهيئة التي لم تنشأ إلا بموجب هذا التعديل الدستوري في المادة 2/152 منه، لكن السؤال الذي يمكن أن يتبادر إلى الذهن هو: ما هي الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة ؟ يجب أن نعلم أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشاريع القوانين يدخل ضمن اختصاصاته الاستشارية، وهذا وفقا للمادة 12 من القانون العضوي رقم 98-1(1) المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261(2) الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، توجب على الحكومة إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين بعد مصادقة مجلس الحكومة، وقبل عرضها على مجلس الوزراء، فنستنتج أن إجراء استشارة مجلس الدولة إجباري، أما الرأي فهو غير ملزم للحكومة، لكن يبقى الإشكال مطروحا حول ماذا تنصب دراسة مجلس الدولة لمشاريع القوانين، فهل يقتصر دوره على الأمور التقنية فيكتفي بالتأكد من أن مواد المشروع تدخل فعلا في مجال التشريع، كما في النظام الفرنسي ؟ إن النصوص القانونية لم تحدد موضوع الرأي الاستشاري لمجلس الدولة من جهة ومن جهة أخرى فإن هذا الأخير ليست له التجربة الكافية التي تمكنه من خلق تقاليد في هذا الشأن.

2- المبادرة باقتراحات القوانين

إن الاقتراحات القانونية يكون مصدرها البرلمان عن طريق عدد معين من نوابه يحدده الدستور، وكما سبق وأن تناولنا المبادرة الحكومية في مختلف الأنظمة السياسية نفعل كذلك مع المبادرة البرلمانية، وهذا حتى نعطي صورة واضحة عن حق المبادرة، ويتبين لنا تبعا لذلك تقييم هذا الإجراء الذي يعتبر الخطوة الأولى والهامة من خطوات الإجراءات التشريعية.

---

[1] –إن المادة 12 من القانون العضوي رقم 98- 01 تنص على ما يلي:"يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 4 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية "، منشور بالجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 1998 /06/01 .

[2] – إن المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 تنص على " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها"

في بريطانيا لم يعترف لنواب الشعب بحقهم في اقتراح القوانين إلا في عهد " هنري السادس"، فصار للبرلمان حق صياغة مقترحاته، وقبل ذلك كان البرلمان يمارس حق الاقتراح بطريقة أخرى، فكان يملك حق لفت نظر الملك[1] عندما كلف بالنظر في العرائض المقدمة من طرف المواطنين وفحصها قبل أن يعرضها على الملك الذي يلتزم بما جاء في هذه العرائض ويجسدها في التشريعات التي يصدرها،أما في عهد الملك " **هنري السادس"** لم يعد النواب يطالبون الملك بسن القانون، بل أصبح النواب يعدون القانون ويصيغونه صياغة كاملة لعرضه على الملك قصد التصديق وإعطائه القوة الإلزامية، لكن ما يجب ذكره هو أن النظام البريطاني لم يترك المبادرة التشريعية حكرا على البرلمان، بل إن طبيعة النظام البرلماني جعلت الحكومة تكاد تنفرد بالمبادرة بمشاريع القوانين لكون أعضاء الحكومة غالبا ما يكونون أعضاء في البرلمان في نفس الوقت.

أما النظام الرئاسي الأمريكي فرغم أن الدستور بتبنيه لمبدأ الفصل التام بين السلطات، ورغم أنه نص في مادته الثانية على أن الكونغرس يملك وحده حق التشريع في جميع مراحله، فإن واقع الممارسة العملية يحد كثيرا من سلطة الكونغرس في المبادرة التشريعية[2] بواسطة الإجراءات التي كنا قد تناولناها في الفرع الأول من هذا المطلب.

وفي النظام شبه الرئاسي الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة نجد أن اقتراح القوانين حق للبرلمان بغرفتيه على السواء، وتبقى هذه المبادرة مشروطة بشرطين أساسيين:

1- يجب أن يكون اقتراح القانون داخلا في المجال التشريعي، وإلا فإن للحكومة الحق في الاعتراض عليه، وعندها يلتزم البرلمان بسحب النص المعني.

2- المادة 40 من دستور 1958 تنص على أنه "لا يمكن قبول اقتراحات القوانين التي تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى زيادة النفقات العمومية" ولعل هذا الشرط

---

[1] - لقد كان الملك الإنجليزي يستأثر بجميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية، وقد كان المجلس الكبير(البرلمان فيما بعد) الهيئة الاستشارية التي يلجأ إليها الملك فقط عندما يشاء.

[2] - اعتبارا لكون المبادرة التشريعية المرحلة الأولى في الإجراءات التشريعية فهي خطوة تدخل في المجال التشريعي للكونغرس، لذلك وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على التوازن والرقابة لا يجب أن تعتدي الحكومة على حق الاقتراح باعتباره اختصاصا برلمانيا.

جاء أساسا لتفادي تغليب نواب البرلمان للخطب الديماغوجية والوعود السياسية الكاذبة على حساب مصالح الدولة وتجاهل الواقع الاقتصادي والمالي[1].

وفي حالة حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان حول اقتراح قانوني معين، فإن اللجوء إلى المجلس الدستوري يصبح المخرج الوحيد، وعليه يمكن للحكومة أو لستين 60 عضوا في الغرفة الأولى أو الثانية للبرلمان إخطار المجلس الدستوري بالموضوع، والذي وحده في هذه الحالة يفصل في النزاع (المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958)

أما عن النظام الجزائري، فما عدا دستور 1963 قد اقتدى بالدستور الفرنسي في كل الدساتير التي عرفها، فحق المبادرة التشريعية يملكه البرلمان كما تملكه الحكومة، غير أنه وضع قيودا على اقتراحات القوانين التي يأتي بها البرلمان.

أما دستور 1963 فلم يعرف هذه القيود، لكن هذا لا يمنع من وجود قيود أخرى غير منصوص عليها في الدستور، لكنها جاءت نتيجة للنظام السياسي القائم على وحدة الحزب والقيادة، فنستنتج من خلال الارتباط الوثيق بين المجلس التشريعي وبين الحزب الوحيد ورئيس الجمهورية، أن نواب الشعب لا يمكن أن يبادروا بمقترحات قانونية تخالف توجهات الحزب ورئيس الجمهورية الذي ينتمي إلى نفس الحزب.

وبتخلي دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 عن الخيار الاشتراكي وعن نظام الحزب الواحد، فإن سلطة البرلمان تحررت في مجال اقتراح القوانين إلا من بعض القيود القانونية البحتة، فالمادة 113 من دستور 1989، وتقابلها المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تعطي حق المبادرة التشريعية لكل من الحكومة والبرلمان غير أن الفقرة الثانية تشترط في الاقتراح البرلماني أن يقدمه عشرون 20 نائبا حتى يكون قابلا للمناقشة، كذلك فإن الدستور نص على قيد في غاية الأهمية، بحيث لا يمكن قبول أي اقتراح قانون تكون نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ما لم يكن مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من

1- Ardant Philippe:institution politiques, et droit constitutionnel op.cit p562

النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها([13])، هذا الشرط يعني أن اقتراح القانون يجب أن يعرض أولا على الحكومة للموافقة عليه، فحتى عدد العشرين 20 نائبا لم يشفع لاقتراح القانون أن يكون صحيحا بل يجب كذلك أن تعطي الحكومة رأيها بالقبول أو الرفض، ولعل لجوء المؤسس الدستوري لوضع هذا القيد له أسبابه السياسية والتقنية فمن المعروف أن نواب الشعب في أغلب الأحيان ليسوا مختصين في مجال المالية العمومية وحتى وإن كان هناك من النواب من له دراية بالمسائل المالية والاقتصادية، فإن ميولهم الشعبوي غالبا ما يرجح على مبدأ العقلانية في التسيير، لأن النائب باعتباره منتخبا من فئة معينة من الشعب يلجأ إلى الوسائل التي تمكنه من المحافظة على ثقة هذه الفئة حتى تنتخبه لعهدة نيابة أخرى، ولو كان ذلك على حساب برنامج الحكومة، ففشل سياسة البلاد لا تقع مسؤوليته في النهاية إلا على الحكومة فسلطة الحكومة إذن في قبول أو رفض اقتراحات القوانين تصبح شيئا عقلانيا جدا .

والقيود القانونية المذكورة تضاف إليها قيود تنظيمية أخرى، فاقتراح القانون لا يقبل إذا كان مضمونه يتناول نفس المسائل التي تناولها اقتراح سابق رفضه البرلمان خلال السنة التي سبقت إيداعه[(2)]، كما نجد كذلك قيود على اقتراحات القوانين من ناحية إجراءات الدراسة التي تلي وضعه أمام مكتب المجلس تخص التسجيل في جدول الأعمال والمدة المحددة للقبول، والتعديلات التي قد تطرأ على الاقتراح، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الخاص بالإجراءات التشريعية.

إن أغلب النظم السياسية الحالية تعمل بنظام المبادرة المشتركة بين الحكومة والبرلمان، غير أن واقع هذه الأنظمة يغلب جانب المبادرة الحكومية،ولعل الوقوف على سلبيات وإيجابيات كل من المبادرتين لكفيل بإعطائنا مبررات تقنية وسياسية لغلبة الجانب التنفيذي لحق المبادرة بالتشريع، فنواب الشعب وإن كانوا أولى من الحكومة بتمثيل الأمة ويملكون أسبقية من حيث احتكاكهم بالطبقات الشعبية البسيطة والإصغاء إلى متطلباتها وآمالها، فإنهم لا يملكون الوسائل التي تملكها الحكومة من إمكانات بشرية ومادية تسهل

---

[13] - هذا الشرط منصوص عليه في المادة 114 من دستور 1989، ثم في المادة 121 من دستور 1996 .

[2] - د/السعيد بوالشعير: النظام السياسي الجزائري: المرجع السابق ص 374.

عليها الوصول إلى المعلومات اللازمة والتبصر بحقائق الأمور،والإطلاع على النقائص التي تشوب النظام التشريعي فتسرع إلى وضع الإصـلاحات اللازمـة مقيدة في ذلك بحدود الإمكانيات المالية للدولة، دون أن تدخل الاعتبارات الديماغوجية والشعبوية في الحسبان وذلك عكس أعضاء البرلمان الذين يلجؤون إلى الاقتراحات الدعائية التي تمكنهم من تحقيق الشهرة والدعاية للعهدة الانتخابية القادمة، أضف إلى ذلك الصعوبة الكبيرة التي تعرفها صياغة القانون، فالأمر لا يتعلق بوضع مواد قانونية وتبويبها في أبواب وفصول، بقدر ما يتعلق بضرورة التقيد بمعطيات واقعية وقانونية وتقنية، فصياغة القانون ليس من المسائل السهلة التي يمكن حلها بالنوايا الحسنة(1) بل إن صياغة القانون لن تكون إلا نتيجة لدراسات معمقة للموضوع الذي يدور حوله القانون،هذه الدراسات تشمل كل المشاكل والنقائص والمتناقضات ونتائجها المحتملة، وبعد التوفيق بين هذه المتناقضات، وبعد إيجاد الحلول الفعالة لهذه المشاكل تأتي صياغة القانون التي يجب أن تتوافق مع الحلول، بل يجب أن تتضمن الحلول وإبعاد كل التناقضات وذلك تكون الحكومة وفرت إحدى أهم الوسائل التي تنفذ با برنامجها، وإضافة إلى هذه المزايا فإن المبادرة الحكومية وقبل أن تعرض على البرلمان فإنا تعرض أمام هيئات تقنية استشارية تبدي رأيها، مثلا مجلس الدولة في الجزائر، وفي فرنسا يمكن أن يستشار الـلس الاقتصادي والاجتماعي كل هذه الهيئات تمكن أن تساعد الحكومة على إعداد قانون أكثر ملاءمة وفعالية لتحقيق برنامجها.

ولتوضيح الرؤية أكثر في مجال المبادرة التشريعية في الجزائر نضع جدولا يوضح تفوق المؤسسة التنفيذية على البرلمان، وذلك خلال العهدة النيابة الممتدة من سنة 1997 إلى غاية نابة العهدة أي سنة 2002.

[1] - د/ عمر حلمي فهمي: المرجع السابق ص 12 وما يليها .

جدول يبيّن مشاريع واقتراحات القوانين المسجلة في جدول أعمال اﻟﻤﺠلس الشعبي الوطني خلال العهدة الانتخابية من 1997 إلى 2002 **([1])**.

الدورات	مشاريع القوانين	النسبة	اقتراحات القوانين	النسبة
دورة الخريف 1997	11	78.57	03	21.43
دورة الربيع 1998	23	88.46	03	11.54
دورة الخريف 1998	24	92.30	02	7.70
دورة الربيع 1999	10	90.90	01	9.10
دورة الخريف 1999	04	100	00	0
دورة الربيع 2000	04	100	00	0
دورة الخريف 2000	14	8235	03	17.65

الفرع الثاني : تدخل الحكومة في الإجراءات التشريعية

إن الإجراءات المتبعة تكاد تكون نفسها سواء بالنسبة لمشاريع أو اقتراحات القوانين مع وجود أفضلية في بعض الحالات تميل لصالح مشاريع القوانين التي تبادر با

---

[1] - حصائل دورات المجلس الشعبي الوطني من الجلسات التأسيسية إلى دورة الربيع 2002 ، الأمانة المساعدة المكلفة بشؤون التشريع و الطبع و النشر ، سنة 2002 .

الحكومة وعلى أهمية هذه الإجراءات بالنسبة لإعداد التشريعات، فإنا منظمة بموجب عدة نصوص قانونية بدءا بالدستور والقانون العضوي المتعلق بسير غرفتي البرلمان إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والنظام الداخلي لمجلس الأمة والإجراءات التشريعية تتضمن عدة خطوات تبدأ بوضع المشروع أو الاقتراح أمام المكتب وتنتهي عند تصديق رئيس الجمهورية.

1-الإيداع أمام مكتب المجلس:

قبل أن نتناول إجراء وضع المشاريع والاقتراحات أمام المكتب، نتناول أولا تشكيله واختصاصاته، فحسب المادة 13 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم البرلمان وعلاقته بالحكومة، يتشكل مكتب الغرفتين من الرئيس ونواب له، وتحدد المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، تشكيل المكتب من تسعة (09) نواب للرئيس ورئيس المجلس هو رئيس المكتب، ويقوم أعضاء البرلمان بانتخاب أعضاء مكتبهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد[1].

وحسب الفقرة الثالثة من المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996 فإن رئيس الحكومة يودع مشاريع القوانين أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، ونفهم من هذا أن الغرفة الأولى تحضى بالأسبقية دائما في دراسة ومناقشة مشاريع القوانين، على عكس النظام الفرنسي، الذي يعطي للحكومة الاختيار في أن تضع المشروع أمام إحدى الغرفتين لكن باستثناء قانون المالية الذي يجعل وضعه أولا أمام الجمعية الوطنية، ويلاحظ أن النصوص المتعلقة بالجماعات المحلية توضع أولا أمام مجلس الشيوخ[2]،فالنظام الجزائري إذن يستلزم أن تمر الإجراءات التشريعية عبر غرفة النواب، ثم تنتهي عند مجلس الأمة وبعد

---

1 – ينظر : النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور بالجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000 ، و يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور بالجريدة الرسمية رقم 08 بتاريخ 18 فيفري 1998 من خلال المادة 14، عدد أعضاء مكتبه برئيس المكتب و أربعة نواب

2- Ardant philppe: po.cit p 563 [2]

و يلاحظ الكاتب أنه بسبب كثرة الأشغال بالجمعية الوطنية فإن 10/4 من مشاريع القوانين تتم دراستها أولا في مجلس الشيوخ .

الإيداع لدى المكتب يقوم هذا الأخير بدراسة مشروع أو اقتراح القانون من الناحية الشكلية، فيتأكد من أنه محرر في شكل مواد، ومن إرفاق عرض الأسباب، وبالنسبة لمشاريع القوانين يمكن للحكومة أن تسحبها قبل المناقشة، وبالتالي عدم تسجيلها في جدول الأعمال.

أما الاقتراحات فإن المجلس، وبعد أن يتأكد من صحتها شكليا يبلغها فورا إلى الحكومة لإبداء الرأي في مهلة شهرين (02) وبعد انقضاء هذا الأجل يحال الاقتراح على اللجنة المختصة، لكن يمكن أن لا توافق الحكومة على اقتراح قانون إذا توفرت الشروط المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[1].

أما إحالة النص على مكتب مجلس الأمة، فليست إلا للإطلاع عليها (المادة 3/21 من القانون العضوي رقم 02/99) وبعد الدراسة أمام المكتب، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال مشروع أو اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة.

2- الإحالة على اللجنة المختصة:

يمكن القول أن إجراءات مناقشة النص التشريعي تبدأ بصفة فعلية على مستوى اللجان المختصة، فرئيس المجلس الشعبي الوطني يرسل اقتراح أو مشروع القانون إلى اللجنة التي تختص بالموضوع.

فنجد على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان لجانا متعددة، يوكل لكل واحدة منها مجالات معينة، بحيث يشكل كل مجلس لجانه الدائمة من بين الأعضاء.

وقد حدد النظام الداخلي طريقة تعيين أعضاء اللجان، بحيث يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها[2] أما

---

[1] - ويمكن أن يسحب مندوبو الاقتراح اقتراحاتهم قبل التصويت عليها، ويعلم مجلسي البرلمان بذلك، ينظر: المادة 2/22 من القانون العضوي رقم99-02 المتعلق بالبرلمان وعلاقته بالحكومة منشور بالجريدة الرسمية رقم15 بتاريخ 09 مارس 1999 .

[2] – تحدد المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 عدد أعضاء اللجان من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتشكل من عدد يتراوح بين 30 إلى 50 عضو على الأكثر.

النواب غير التابعين لأية مجموعة برلمانية فيعينهم مكتب المجلس في لجان دائمة حسب طلبهم، وهكذا فإنه لكل نائب الحق في أن يكون عضوا في لجنة واحدة على الأكثر.

وعمل اللجان هو عمل مستمر على طول السنة، فأثناء الدورة البرلمانية، يتم استدعاء اللجان الدائمة من طرف رؤسائها لدراسة مشاريع أو اقتراحات القوانين، وفيما بين الدورتين، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للجانه ورئيس مجلس الأمة بالنسبة للجانه، باستدعائها وفقا لجدول أعمالها، لكن يمنع اجتماع اللجان الدائمة أثناء انعقاد جلسات البرلمان إلا عند الضرورة وبموافقة المكتب (المادة 3/39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

كذلك وفي إطار التعاون بين اللجان، تستطيع لجنة دائمة ما أن تطلع لجنة أخرى حول نص تشريعي، إذا كان لموضوعه علاقة باختصاص هذه اللجنة.

وتقوم اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع أو اقتراحات القوانين ثم إعداد تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها.

وللّجنة صلاحية إدخال تعديلات على النص المعروض عليها، وهو الأمر الذي يعتبر بمثابة استرجاع الهيئة التشريعية لحقها في المبادرة التشريعية([1])، ومما لا شك فيه فإن حق التعديل ليس حكرا على اللجان المختصة وحدها، بل كذلك يستطيع 10 نواب أو الحكومة تقديم التعديلات،و هذا حسب ما نصت عليه المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وتجدر الإشارة هنا إلى أن أعضاء مجلس الأمة لا يملكون صلاحية تعديل النص موضوع المناقشة([2])، وبعد المناقشة يقوم مقرر اللجنة بإعداد تقرير

---

[1] – في النظام الفرنسي هناك فرق بين اقتراح تعديل مشروع قانون، واقتراح تعديل اقتراح قانون، ففي الأول ينبغي المحافظة على النص الأصلي مع تقديم اقتراحات التعديل أثناءالمناقشة في جلسة عامة ، أما بالنسبة للإقتراحات فيمكن للجنة تعديلها قبل المناقشة .
- ينظر :

-Ardant Philippe, Op- cit , P 565
- J- Claude Colliard , Les régimes parlementaires contemporains, Fondation nationale des sciences politiques, Paris 1978 , P 248

[2] - إن المادة 28 من القانون العضوي رقم 99/ 02 المذكور سابقا تعطي حق تقديم اقتراحات التعديلات للجنة المختصة ، ونواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، وتستثني أعضاء مجلس الأمة .

تمهيدي،يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني قصد المناقشة في جلسات عامة،لكن يجب أن نذكر بإجراء في غاية الأهمية، يلي تقرير اللجنة المختصة ويسبق المناقشة العامة،وهو إجراء ضروري يتمثل في التسجيل في جدول الأعمال.

3- **التسجيل** في **جدول الأعمال**:

من خلال تناولنا لهذا الإجراء نتبين مدى تأثير السلطة التنفيذية في السير العادي لأشغال السلطة التشريعية، كما تظهر جليا الأولوية المعطاة لمشاريع القوانين على حساب الاقتراحات النابعة من أعضاء البرلمان، ولمعرفة هذا التأثير لا بد من تناول كيفية إعداد جدول الأعمال، وما هي الأطراف المشاركة في ذلك.

إن جدول الأعمال هو ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج النواب في دورة تشريعية واحدة[1]، فمن خلال هذا التعريف يستنتج أن جدول الأعمال عمل مشترك ما بين الحكومة والبرلمان، فمن حق الحكومة بطبيعة الحال أن تشارك في برمجة مشاريع القوانين لأنها من صنعها، فمنذ القديم كان البرلمان يتمتع بالسيادة الكاملة باعتباره يعبر عن الإرادة العامة والحكومة لم تكن إلا جهازا تابعا للبرلمان، غير أن ظروف فنية وأخرى سياسية طرأت، حتمت ضرورة مشاركة الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورات البرلمانية، كذلك فإن الحكومة هي أدرى بالتشريعات التي تحتاجها لتنفيذ البرنامج الذي وافق عليه البرلمان.

إن أول قانون يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري يعطي للحكومة صلاحيات واسعة في مجال تحديد جدول الأعمال، فالمادة 99 من القانون رقم 01/77 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تعطي للحكومة الحق في ترتيب الأولويات التي يتقيد بها مكتب المجلس الشعبي الوطني،الأمر الذي يمنح الحكومة سلطة في

---

[1] – الدكتور سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق ببن عكنون، سنة 1985، ص 257 .

مواجهة البرلمان، وبما تتدخل في المجال التشريعي، والأبعد من هذا أن الحكومة تحتفظ بحق طلب تعديل جدول الأعمال متى أرادت ذلك(1)، مما يخولها صلاحية سحب مشروع قانون إذا علمت مسبقا أنه لا يحضى بموافقة الأغلبية، وتستطيع أن تجعله في آخر الترتيب تجنبا للدراسة والمناقشة المعمقة من طرف النواب التي قد تفضي إلى إدخال اقتراحات تعديل جوهرية تغير من الهدف الذي اقترح من أجله القانون، والنتيجة في هذه الحالة تكون سلبية بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية، لأنها تحولهم إلى مجرد موظفين لدى الحكومة لا يقومون إلا بوظيفة شكلية تتمثل في الموافقة على إرادة الحكومة.

ولعل نواب المجلس الشعبي الوطني بموافقتهم على القانون الذي يحدد النظام الداخلي، أعطوا التفوق للسلطة التنفيذية وقيدوا بأنفسهم سلطتهم التشريعية.

غير أن الوضع قد تغير مع دستور 1989 فقد استعادت السلطة التشريعية سلطتها في مجال تحديد جدول الأعمال، ولم يعد مكتب المجلس الشعبي الوطني مجبرا على الاتفاق مع الحكومة، ولا ترتيب المواضيع كما تراه الحكومة، بل إن المادة 36 من القانون 16/89 الذي يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره لا تنص إلا على تشاور المكتب مع رؤساء اللجان والحكومة في تحديد جدول الأعمال، فالمكتب مجبر على التشاور مع الحكومة دون أن يكون مجبرا على التقييد برأيها قانونا(2).

لكن القانون العضوي الأخير(3) الذي جاء بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 قد عاد إلى القاعدة التي كانت في قانون 77-01، وبالتالي يتعين على البرلمان احترام ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة في جدول الأعمال، أما النظام الداخلي الأخير للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، فلم يحدد كيفية إعداد جدول الأعمال، ولا الجهة

---

1 - إن المادة 122 من القانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالجريدة الرسمية رقم 66 بتاريخ 04 سبتمبر 1977 تنص على : " في حالة إذا طلبت الحكومة الأولوية لمناقشة مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين، يستجيب المجلس الشعبي الوطني لهذا الطلب "

2 –ينظر : المادة 36 من قانون 89 /16 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 11 ديسمبر 1989 .

3 - المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم البرلمان وعلاقته بالحكومة تنص على:" يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ".

المكلفة بذلك، ما عدا النص على مضمون جدول الأعمال في المادة 55 منه، بحيث ووفقا لهذه المادة يتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، ثم تأتي بعد ذلك اقتراحات القوانين وتليها المسائل الأخرى، كالأسئلة الشفوية وغيرها وتستثنى من هذه الإجراءات قوانين المالية التي تخضع لإجراءات خاصة، وبالتالي فإن أهم الإجراءات التي يتقيد بها البرلمان في تسيير أشغاله لم تنظم بموجب النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي السلطة التشريعية، بل نظمها القانون العضوي المتعلق بعمل غرفتي البرلمان وعلاقتهما مع الحكومة.

وإذا كان التعاون بين البرلمان والحكومة شيء ضروري في إطار الفصل المرن بين السلطات، فإن تفوق السلطة التنفيذية بالنسبة لإعداد جدول الأعمال كان نتيجة منطقية لظروف فنية وسياسية، فتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تعقد العلاقات بين أفراد المجتمع، مما فرض تنظيم هذه العلاقات الجديدة بقوانين أكثر فعالية، وعليه لم تعد السلطة التشريعية قادرة على القيام بهذه المهمة لوحدها بسبب كثرة عدد أعضائها، وربما نتيجة لتعدد الحساسيات السياسية بداخلها ، الانشغالات الواجب تنظيمها بقوانين عامل فني يجعل الحكومة باعتبارها الأكثر إطلاعا بالواقع والأكثر قدرة على تحديد الأولويات الواجب تنظيمها بموجب تشريعات، وعليه فإن الدور الفني للحكومة في إعداد جدول أعمال السلطة التشريعية ضروري لضمان فعالية العمل التشريعي.

أما بالنسبة للظروف السياسية، فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقتضي ضرورة التفاهم بينهما من أجل تجسيد البرنامج السياسي الذي اقترحته الحكومة ووافق عليه البرلمان "لكن ليس بدرجة تحول الحكومة بهذه المشاركة إلى محدد لجدول أعمال المجلس"، فكان من الأحسن لو ترك المجال للبرلمان عن طريق مكتبي غرفتيه لإعداد جدول الأعمال مع استشارة الحكومة، كما نصت عليه المادتين 30 و 36 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، لكن حقيقة الأمر أن المشرع قد تراجع تاركا المجال للحكومة، فالقانون العضوي رقم 99-02 يمنح للحكومة الصلاحية الفعلية في إعداد جدول أعمال البرلمان، فقد استبدل مصطلح "إعداد" بمصطلح "ضبط" كما ألزم المكتب بضبط جدول الأعمال في الاجتماع الذي يجمعه بممثلي الحكومة، وتبعا

لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة وهو رجوع إلى ما كان عليه الوضع في ظل دستور 1976، وبموجب قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- المناقشة في جلسة عامة:

إن المناقشة العامة للنصوص التشريعية تكون في خلال دورة انعقاد البرلمان، ووفقا لجدول الأعمال المحدد مسبقا، ولعل ما يجدر ذكره هو أن المناقشة لا تتم فقط خلال الدورات البرلمانية، وإنما تتم المناقشة المعمقة على مستوى اللجان المتخصصة، أما على مستوى جلسات البرلمان فعادة ما تقتصر المناقشات على اقتراحات التعديلات بغرض عرضها على كل النواب، ثم التصويت عليها كإجراء أخير، وعادة ما تكون هذه الجلسات مفتوحة للعامة.

إن الدورة التشريعية للبرلمان تكون محددة بموجب الدستور، وهناك بعض الأنظمة السياسية تحدد دورة واحدة في السنة، وهناك أنظمة أخرى تعتمد نظام الدورتين، كما هو الحال في النظام الجزائري([14])، كما يمكن عقد جلسات غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من رئيس الحكومة، أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني([15]) ، وفي الحقيقة فإن الدورة التشريعية لا تستمر على طول أيام السنة، بل هي محدودة وقصيرة، فالمادة 118 من دستور 1996 تجعل مدة كل دورة من الدورتين لا تقل عن أربعة (04) أشهر، وهي مدة طويلة إذا قورنت بما كان معمولا به قبل التعديل الدستوري لسنة 1996، ويحدد القانون العضوي رقم 99-02 في مادته الخامسة الفقرة الرابعة مدة الدورة بخمسة 05 أشهر على الأكثر، مما يعني أن فترة الدورتين تمتد إلى عشر 10 أشهر كاملة، فتحديد مدة 10 أشهر في السنة لا يعني أن النواب طيلة هذه المدة في عمل مستمر ويومي، بل إنهم مقيدون بجدول الأعمال الذي يحتوي إضافة إلى النصوص التشريعية على مسائل أخرى منها أسئلة النواب وأجوبة أعضاء الحكومة، أضف إلى ذلك الأيام التي يعطي فيها المجلس فرصة للنواب قصد الراحة، خاصة عندما تكون أعمال المجلس مكثفة وبذلك تتقلص المدة المخصصة للعمل التشريعي للبرلمان تاركا المجال للحكومة سواء

---

[14] - ينظر : المادة 1/118 من دستور 1996 .

[15] - ينظر : المادة 2/118 من دستور 1996 .

بواسطة الأوامر التشريعية بين دورتي انعقاد البرلمان، أو بتحكمها في تحديد الأولويات في جدول الأعمال.

إن الدستور الجزائري يعطي الأولوية في دراسة ومناقشة النصوص القانونية للمجلس الشعبي الوطني ، وهذا من خلال المادة 120من الدستور التي تنص على: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف الـلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه..."

فالمناقشة على مستوى الـلس تبدأ بالاستماع إلى أصحاب المبادرة الحكومية بالنسبة للمشروع القانون، ومندوبي أصحاب الاقتراح بالنسبة لاقتراح القانون، ثم الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم يأتي تدخل مقرر اللجنة المختصة، وفي الأخير يفتح النقاش لبقية النواب الذين تم تسجيلهم بالترتيب، وحسب مدة زمنية محددة([1])، وهي عادة ما تكون قصيرة لا يستطيع النائب خلالها إعطاء رأيه بوضوح، بل يقتصر على التدخل مكتفيا بعموميات الموضوع، ولعل هذا الأمر يرجع لظروف فنية ناتجة عن ارتفاع عدد النواب إلى الحد الذي يجعل من المستحيل التعبير بصفة دقيقة عن آرائهم في المشاريع القانونية خصوصا مع الوقت المحدد للجلسات البرلمانية، لكن هذا النقص يمكن تعويضه عن طريق اللجان المتخصصة، فمن المفروض أن لكل عضو الحق في الانضمام إلى لجنة متخصصة واحدة، فتكون دراسة النص على مستوى اللجنة فرصة للنائب حتى يبرز كل آرائه على اعتبار أن الدراسة في اللجنة تأخذ الوقت الكافي وهي تتميز بالدقة والتخصص بسبب مشاركة مختصين وفنيين من خارج الهيئة التشريعية.

وهنا يتبين أن المناقشة الحقيقية تتم على مستوى اللجان المتخصصة، أما الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة تمكن جميع النواب من الإطلاع على النص التشريعي المعروض كما تمثل إجراء شكليا للتصويت.

[1] - إن رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الذي يرأس الجلسات، وله صلاحية إدارة المناقشات وهو الذي يقوم بإعطاء الكلمة للنواب أو سحبها منهم، إذا رأى أن تدخلا تهم خارجة عن موضوع المناقشة، أو عند انتهاء الوقت المحدد، ينظر: المادتين 59، 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 .

إن ضيق الوقت يستلزم القيام بتنظيمه بفعالية، وهو الأمر المسند إلى مكتب المجلس (الرئيس ونوابه) فيتولى رئيس المجلس افتتاح الجلسات ويدير المناقشات، وهو الذي يسهر على فرض احترام الوقت من طرف نوابه، وله في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها.

ومناقشة النص التشريعي قد تكون عامة، وفي هذه الحالة يقوم كل نواب المجلس بإبداء آرائهم عن طريق التدخل في مدة محددة، أو قد تكون محدودة ويقررها مكتب المجلس، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون(1) وفي هذه الحالة يقتصر تناول الكلمة أثناء المناقشة مادة بمادة، على ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب التعديلات.

وبعد إتمام المناقشة يتم التصويت على النص المعروض على النواب بطريقة علنية حيث يتم بطريقة رفع اليد، فيوجه الرئيس طلب إلى مصوتين بنعم فيرفعوا أيديهم، ثم يطلب المصوتين بأن يرفعوا أيديهم، فيتم حساب الأصوات، وإذا تساوت الأصوات تعاد مناقشته والتصويت عليه في جلسة ثانية، وقبل هذا يجب أن يتأكد الرئيس من توفر النصاب القانوني (حضور أغلبية النواب)(2) فإذا لم يتوفر النصاب تؤجل الجلسة، وفي الجلسة الثانية يصبح التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرين، كما يستطيع النائب التصويت نيابة عن زميله بواسطة الوكالة على أن يكون التوكيل في حدود وكالة واحدة (المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

-إن اشتراط توفر أغلبية لصحة التصويت وإن كان يمثل قيدا على المؤسسة التشريعية، فإنه في المقابل مقيدا جدا للنواب،خاصة إذا كانوا يتمتعون بالوعي بالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم (تمثيل الأمة).

فيحرص النائب على حضور الجلسات قصد إسماع صوت الشريحة الاجتماعية التي يمثلها، وعليه تكتسب المؤسسة التشريعية، مصداقية لدى الشعب، والعكس يحدث فيما لو

[1] -ينظر : المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
[2] - ينظر: المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 .

كان النواب يتغيبون عن الجلسات فيلجأ إلى تأجيلها، مما يؤدي إلى بطء العمل التشريعي ويقلل من أهميته.

كما أن طريقة التصويت المتبعة والتي تكون علنية، غالبا ما تحرج النواب خصوصا المنتمين منهم إلى تشكيلات حزبية، ويكون الحرج أكثر إذا كان النائب ينتمي إلى حزب الأغلبية في البرلمان أو إلى حزب ينتمي إلى الائتلاف الحكومي.

إن إجراءات المناقشة والتصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني تعمل كلها في اتجاه تكريس غلبة الجانب الحكومي على أقدم وأهم اختصاص للسلطة التشريعية، فإعطاء الأولوية للحكومة يعطي للنواب شعورا وانطباعا على أنهم مجرد موظفون يخضعون لإرادة السلطة التنفيذية وأن مجلسهم مجرد غرفة تسجيل للنصوص التشريعية.

الفرع الثالث : الإجراءات التشريعية الخاصة

يقصد بالإجراءات التشريعية الخاصة، تلك المتبعة بالنسبة إلى فئة معينة من القوانين ذات أهمية تفوق أهمية القوانين العادية، وهي منصوص عليها في الدستور، وتخص بالدرجة الأولى القوانين الدستورية (التعديل الدستوري)، والقوانين العضوية وكذا قوانين المالية، هذه القوانين تتميز بأنها تشترط إتباع إجراءات خاصة لإعدادها، وسوف نرى خلال هذا المطلب كيف أن هذه الإجراءات الخاصة تمثل وسيلة أخرى في يد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

1- إعداد القوانين الدستورية:

إن القانون الدستوري هو قانون يعدل أو يلغي أو يكمل أحكام الدستور، وهذا النوع من القوانين يستلزم وجود سلطة تأسيسية مشتقة أو مؤسسة، بمعنى أنها منصوص عليها في الدستور([16])، و يخص هذا الإجراء التعديل الدستوري وليس إنشاء دستور جديد، لأننا في هذه الحالة الأخيرة نكون أمام سلطة تأسيسية أصلية لا تلتزم بإجراءات

1- André Hauriou , Droit constitutionnel et institutions politiques , Editions Montchrestien , Année 1970 , P908

معينة، بل إن ما يحكمها هو الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع في تلك الفترة بدون حاجتها إلى التقيد بشروط قانونية أو دستورية.

والتعديل الدستوري يخضع إلى طبيعة الدستور المراد تعديله فيما إذا كان دستورا جامد أو مرنا، فالدستور المرن يتم تعديله وفقا للإجراءات نفسها المتبعة في القوانين العادية، أما الدستور الجامد، والحال في الجزائر فيتطلب إجراءات خاصة لتعديله، وهي إجراءات منصوص عليها في الدستور نفسه، فالمادة 71 من دستور 1963 تعطي حق المبادرة بتنقيح الدستور لرئيس الجمهورية وللأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، ويلاحظ أن المؤسس الدستوري هنا لم يستعمل مصطلح "تعديل"، بل استخدم مصطلح "تنقيح" بدلها، فهذا المصطلح لا يستدعي بالضرورة إعادة صياغة المادة، وهذا عكس "التعديل" الذي قد يوحي بإعادة البناء اللغوي للمواد محل التعديل[1]، ويقوم المجلس الوطني بمناقشة مشروع التنقيح الدستوري ويصوت عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه وكل هذا يتم مرتين[2] حتى تكون موافقة المجلس الوطني على التعديل الدستوري صحيحة وبعد ذلك ينبغي عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي قصد المصادقة عليه، وهذا الإجراء مشروط مهما كانت طبيعة التعديل، والدستور لم يتناول المدة الزمنية الواجب احترامها لعرض المشروع على الشعب، لكنه حدد المدة التي يجب أن يصدر خلالها رئيس الجمهورية مشروع التعديل إذا موافق عليه الشعب، فالمادة 74 تلزم بأن يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون الدستوري خلال مدة الثمانية أيام الموالية لتاريخ الاستفتاء وهي مدة أقصر من العشرة (10) أيام المنصوص عليها في حالة القوانين العادية.

أما دستور 1976 فيقصر المبادرة بالتعديل الدستوري على رئيس الجمهورية دون الهيئة التشريعية[3]، وهو ما يعتبر تراجع عما اكتسبته الهيئة التشريعية في الدستور السابق ويكرس دمج السلطات أكثر فأكثر، ويقتصر دور المجلس الشعبي الوطني على مناقشة

---

[1] - الأستاذ فوزي أوصديق: الوافي في شرح القانون الدستوري (الجزء الثاني) الطبعة الأولى – ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر1997 ص312 .

[2] – ينظر : المادة 72 من دستور 1963.

[3] – ينظر : المادة 191 من دستور 1976 التي جاءت في إطار الباب السادس تحت عنوان الوظيفة التأسيسية.

مشروع التعديل وإقراره بأغلبية ثلثي 3/2 أعضائه[1]، لكن هذه الأغلبية تعتبر كبيرة بيد أنا سهلة الحصول بالنظر إلى تركيبة النظام السياسي الجزائري آنذاك، والتي تقوم على وحدة الحزب والقيادة، فكل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني ينتمون إلى تشكيلة سياسية وحيدة إضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب وأعضاء المجلس الشعبي الوطني مرشحون من طرف قيادة الحزب، وبالتالي تصعب مخالفة الإرادة السياسية لتوجهات الحزب و التي قد يؤدي إلى إقصاء النائب عن الترشح للعهدة النيابية التالية.

ويملك رئيس الجمهورية وسيلة أخرى تمكنه من القفز على رأس البرلمان، إذا التجأ إلى المادة 14/111 التي تعطيه حق اللجوء مباشرة إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وفعلا فقد التجا رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي في التعديل الدستوري بتاريخ 03 نوفمبر 1988، ويذهب الدستور إلى أبعد من هذه الإجراءات مبينا جموده عن طريق تحديد بعض المبادئ والأحكام التي لا يمكن أن يمسها التعديل الدستوري، فالمادة 195 تعدد هذه المبادئ فيما يلي:

- الصفة الجمهورية للحكم.
- دين الدولة.
- الاختيار الاشتراكي.
- الحريات الأساسية للإنسان والمواطن.
- مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.
- سلامة التراب الوطني.

و إذا كانت المادة 195 تدخل ضمن الأحكام المتعلقة بالتعديل الدستوري فإن الفقرة الثانية من المادة 193 من دستور 1976 تستثني هذه المادة (195) من إجراءات التعديل، إلا بدستور جديد وإلغاء هذا الدستور كلية .

[1] – ينظر : المادة 192 من دستور 1976 ، أما المادة 193 فتشترط إقرار التعديل الدستوري بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الشعبي الوطني إذا تعلق الأمر بتعديل الأحكام الخاصة بالتعديل الدستوري .

أما دستور 1989 فقد أبقى على تفوق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بانفرادها بالمبادرة بتعديل الدستور([1])، ويملك رئيس الجمهورية الخيار بين أحد الإجراءين، إما أن يعرض النص على الاستفتاء الشعبي مباشرة دون المرور على الهيئة التشريعية، مستندا في ذلك إلى نص المادة 9/74 أو أن يعرض المشروع على المجلس الشعبي الوطني حسب نفس الإجراءات المطبقة على النص التشريعي، ثم يعرضه للاستفتاء الشعبي للموافقة عليه، وهذا خلال مدة خمسة وأربعين يوما الموالية لإقرار المجلس، ونلاحظ أن شرط المدة هذا هو حكم جديد أقره دستور1989 خلافا لدستوري 1963 1976، غير أن المادة 164 تعطي لرئيس الجمهورية إمكانية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء، لكن شرط أن يصدر المجلس الدستوري رأيه حول التعديل الدستوري وعلل رأيه بأن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما ولا يمس بالتوازنات السياسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وبعد أن يحوز على أغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهي أغلبية يصعب تحقيقها خصوصا في ظل الظروف السياسية الجديدة التي تعرف التعددية الحزبية، وتفتح المؤسسة التشريعية على توجهات سياسية متناقضة.

لكن هذا من الناحية النظرية أما واقعيا فقد يفقد هذا الاعتبار أثره بالنظر إلى مكانة رئيس الجمهورية والأدوات التي يملكها للضغط على المؤسسة التشريعية، خصوصا المادة 9/74 سالفة الذكر،وما يلاحظ على دستور1989 وهو دستور الحريات أنه قد خفف كثيرا من الإجراءات التي كانت متبعة في التعديل الدستوري،فقد استبعد الأحكام التي نصت عليها المادة 194 من دستور 1976 والتي بينت الحالات التي لا يمكن تعديلها،كذلك استبعد أحكام المادة 193 التي تناول كيفية تعديل الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور.

أما بالنسبة لدستور 1996 فقد أعطى حق المبادرة بالتعديل الدستوري كذلك للبرلمان، بعد أن كان مقتصرا على رئيس الجمهورية،فالمادة 174 من الدستور تنص على

---

[1] – ينظر المادة 163 من دستور 1989.

حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري، ثم يعرض النص على غرفتي البرلمان للتصويت عليه بنفس إجراءات التصويت على التشريعات العادية،ويعرضه على استفتاء الشعب خلال خمسين (50) يوما الموالية لإقراره، وهذا خلافا لمدة الخمسة وأربعين (45) يوما المقررة في دستور 1989، أما المادة 177 من دستور 1996 فتنص على حق البرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري، و تشترط توفر نصاب ثلاثة أرباع ¾ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ثم يعرض اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية الذي له الخيار في أن يعرض هذا الاقتراح على الاستفتاء الشعبي.([17])

ونلاحظ على دستور 1996 أنه عاد، ونص على مجالات لا يمكن أن يمسها التعديل الدستوري([2])، وتبقى صلاحية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري من اختصاصات رئيس الجمهورية الذي لا يقيده الدستور بمدة زمنية معينة كأجل للإصدار

من خلال تعرضنا لمختلف الإجراءات التي جاءت بها الدساتير الجزائرية فيما يخص عملية تعديل القواعد الدستورية، نلاحظ أن دستور 1963 كان الأكثر حفظا للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أعطى حق المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من الجهازين على السواء، وقد قيد المجلس الوطني بضرورة إجراء تلاوتين وتصويتين يفصل بينهما أجل شهرين وهو أمر يمكن أعضاء السلطة التشريعية من التمعن في خلفيات التعديل الدستوري خصوصا إذا كانت المبادرة من الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية)، ودستور 1963 هو الوحيد الذي حدد مهلة إصدار نص التعديل الدستوري، حيث تحدد المادة 74 منه المدة بثمانية أيام الموالية لتاريخ الاستفتاء، وهذا لم نجده في دستوري 1976 و1989 ولا في التعديل الدستوري لسنة 1996، وإضافة إلى ذلك فإن دستور 1963

---

[17] - الدكتور بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة المجلد 8 ، عدد 1 ، سنة 1998 ، ص 21 وما يليها .

[2] - ينظر المادة 178 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

على خلاف الدساتير الأخرى لم ينص على المجالات أو المبادئ التي لا يمكن أن يمسها التعديل الدستوري[(1)].

2-إعداد القوانين العضوية:

إن القوانين العضوية هي تلك القواعد القانونية التي تنظم مجالات منصوص عليها صراحة في أحكام الدستور، وتحدد تنظيم وسير السلطات العمومية، فهي من القواعد المكملة للقواعد الدستورية([2])، وما يجب ذكره هو أن النظام السياسي الجزائري لم يعرف هذه القواعد القانونية إلا في التعديل الدستوري الأخير لسنة 1996، وقد تم ذكر المجالات التي تتناولها القوانين العضوية في إحدى عشر (11) مرة في الدستور[(3)].

ولا تختلف إجراءات وضع القوانين العضوية عن العادية إلا من حيث اشتراط أغلبية خاصة تمثل الأغلبية المطلقة للنواب، وأغلبية ثلاثة أرباع ¾ أعضاء مجلس الأمة (المادة 2/123 من الدستور)، كما أن القانون العضوي يخضع للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره، فهي رقابة قبلية ويعتبر رأي مجلس الدستوري في هذه الحالة وجوبا، فالمادة 2/165 تنص على أنه: يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان" فالإخطار في هذه النقطة يعود لرئيس الجمهورية وحده، وهو وسيلة يملكها الأخير في مواجهة البرلمان في مجال يعتبر من القواعد القانونية المكملة للقوانين الدستورية.

وفيما عدا الصلاحيات التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية في مجال إعداد القوانين، فإن المجالات التي تدخل ضمن القوانين العضوية لا يمكن لرئيس الجمهورية أن

---

[1] - إن دستور 1989 لم ينص هو الآخر في أحكامه على المجالات التي لا يمكن أن يمسها التعديل الدستوري ويعتبر دستور 1976 الأكثر تشددا في هذه النقطة إذ أن المادة 2/193 لا تترك مجالا لتعديل أحكام المادة 195 التي توضح النقاط غير القابلة للتعديل.

2- André Hauriou, OP- cit , P910

[3] - غير أن المادة 123 من الدستور تبين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية وهي ليست محصورة بموجب هذه المادة، بل هناك مجالات أخرى منصوص عليها في مواد متفرقة من الدستور.

يشرع فيها بأوامر، باستثناء المرحلة الانتقالية المنصوص عليها في المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 1996[(1)].

3- إعداد قوانين المالية:

يعتبر هذا المجال من أقدم المجالات بل أنه الأصل في نشأة البرلمانات، ونظرا لطابعه التقني المعقد، فإن المبادرة فيه تقتصر على الحكومة، فقانون المالية هو تقديرات عن إيرادات ونفقات الدولة خلال سنة كاملة، لذلك تقوم وزارة المالية بما لها من إمكانيات بإعداد ميزانية الدولة السنوية، وما لا شك فيه أن قانون المالية يمثل أهم وسيلة في يد البرلمان لمراقبة العمل الحكومي بصفة دورية كل سنة بالنسبة لقانون المالية السنوي، أو كل 06 أشهر في حالة وجود قانون مالية تكميلي([2]).

إن السرعة التي تتطلبها تنفيذ التقديرات التي يأتي بها قانون المالية تتطلب إجراءات خاصة للتصويت على هذا القانون، وهي إجراءات تتمثل أساسا في الآجال الواجب احترامها للتصويت، فالمادة 4/120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ألزمت البرلمان على المصادقة على قانون المالية في مدة لا تتجاوز خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، تفصل المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 هذا الأجل، فتعطي المجلس الشعبي الوطني مهلة 47 يوما للتصويت على قانون المالية، أما مجلس الأمة فتعطيه مهلة 20 يوما، وفي حالة وجد خلاف بين الغرفتين يتوجب على اللجنة متساوية الأعضاء أن تبث في الخلاف في أجل ثمانية أيام ليقوم بعد ذلك رئيس الجمهورية بإصدار المشروع في شكل قانون المالية السنوي، لكن إذا بلغت أجال الخمسة والسبعون (75) يوما دون الحسم في الخلاف بين غرفتي البرلمان، فإن المشروع لا يتم سحبه كما في الإجراءات التشريعية

---

[1] - تنص المادة 179من دستور 1996 على:"تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية.

2- Ardant Philippe, OP- cit , P 572- 573

العادية، بل يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة في شكل أمر له قوة قانون المالية(1).

المطلب الثاني: الخلاف بين غرفتي البرلمان حول النص التشريعي

إذا كان الدستور الجزائري من خلال مادته 98 قد أعطى كامل السيادة للبرلمان في مجال إعداد القوانين والتصويت عليها، فإن المادة 119 جاءت صريحة حين جعلت حق المبادرة بالقوانين مقتصرة على نواب الغرفة الأولى دون نظرائهم في مجلس الأمة، وعليه فعملا بالمبدأ القانوني المعروف (الخاص يقيد العام)، فإن المادة 119 جاءت بحكم خاص يقيد الأحكام العامة التي جاءت بها المادة 98 من دستور1996 ([2])، وفيما عدا حق المبادرة باقتراح القوانين يملك مجلس الأمة نفس الصلاحيات مع الغرفة الأولى بالنسبة للإجراءات التشريعية، لكن دراسة النص القانوني تتم أولا في الغرفة الأولى، ولا يناقش مجلس الأمة إلا النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني([3])، وهذا عكس ما هو معمول به في الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يترك للحكومة اختيار إيداع مشاريع القوانين لإحدى غرفتي البرلمان على قدم المساواة.

أما التصويت فإنه يجب أن يتم بأغلبية ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء مجلس الأمة، لكن المشكل المطروح هنا، هل يستطيع مجلس الأمة أن يبادر باقتراح تعديلات على النص المطروح عليه ؟

إن المجلس الدستوري قد أعطى إجابة واضحة على هذا المشكل بمناسبة إجرائه لرقابة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، ويبّين من خلال الرأي الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 18 فيفري 1998، أن مجلس الأمة ليس من صلاحياته إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه، وقد استند المجلس الدستوري في رأيه هذا على تفسيره للمادتين

---

[1] - ينظر المادة 5/44 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملها والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

[2] – الدكتور بوزيد لزهاري: محاضرة ألقيت بمناسبة الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، المرجع السابق.

[3]- يعطي دستور1996 أسبقية للمجلس الشعبي الوطني فيما يخص مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين من خلال المادة 120 في فقرتيها الأولى والثالثة، وكذلك المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بالعلاقة بين البرلمان والحكومة.

119و120، فالمادة 119 تعطي حق المبادرة بالتشريع للحكومة ولنـواب البرلمـان دون أعضاء مجلس الأمة، وقد اعتبر المجلس الدستوري أن التعديل إنما هو شكل مـن أشـكال المبادرة بالقوانين([18]).

أما المادة 120 فتبيّن بوضوح أسبقية المجلس الشعبي الوطني في مجال دراسة ومناقشة النصوص، حيث أن تدخل مجلس الأمة يقتصر على النصوص التي يكون قد صوّت عليها المجلس الشعبي من قبل،كما أن تفسير الفقرة الرابعة من المادة 120 حين تشير إلى احتمال حدوث خلاف من وجهة نظر المجلس الدستوري لا تعني إعطـاء مجلـس الأمـة حـق التعديل،بل مجرد إبداء ملاحظات([2]).

فأعضاء مجلس الأمة إذن مخّيرون بين أحد أمرين،إما التصويت على النص وإما رفضه كلية، وهنا تتدخل أحكام الفقرة الرابعة (4) من المادة 120 من الدستور ويلجـأ إلى اللجنـة متساوية الأعضاء لحل الخلاف.

الفرع الأول :استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

إن اللجنة متساوية الأعضاء هي لجنة مختلطة تتكـون مـن أعضـاء غـرفتي البرلمـان بالتساوي،وتحدد المادة 88 من القانون العضوي رقم 02-99 عددهم بعشرة (10) عـن كل غرفة،أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني([3]) فيحدد كيفية تعـيين ممثليـه في اللجنة متساوية الأعضاء من خلال المادة65 بحيث يقوم مكتب المجلس بتعيينهم، ويكـون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينـهم رئيسـها،ويعين خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب،ولعل ما يلاحظ على طريقة تعيين ممثلي الغرفة السفلى في اللجنة متساوية الأعضاء هو نية المجلس الشـعبي الـوطني في

---

[18] - ينظر : رأي رقم 04/ر.ن.د/م . د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 08 بتاريخ 18 فيفري 1998 .

[2] - الأستاذ الأمين شريط،محاضرة بعنوان:إشكالية المادة 120 من دستور 1996 –دراسة تحليلية-،الملتقى الوطني المنعقد يومي 06 -07 ديسمبر 2004 بنزل الأوراسي.

[3] – ينظر : النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000 .

الدفاع عن مشروع النص موضوع الخلاف،فلا شك في أن أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة النص هم الأكثر إطلاعا،وبالتالي الأكثر إقناعا بوجهات نظر المجلس الشعبي الوطني وبالمقابل فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتطرق إلى طريقة تعيين ممثليها في اللجنة متساوية الأعضاء،مما قد يعني أن رئيس مجلس الأمة هو الذي يقوم بذلك.

وتجتمع اللجنة بطلب من رئيس الحكومة وفقا لنص المادة 4/120 من الدستور، وتحدد الفقرة 2 من المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02 أجل الاجتماع بعشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، ويتم اجتماع اللجنة في غرفتي البرلمان بالتناوب، فتنتخب اللجنة متساوية الأعضاء مكتبها الذي يكون رئيسه من ضمن أعضاء الغرفة التي ينعقد فيها الاجتماع، فتكون تبعا لذلك الرئاسة بالتناوب بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أما نائب الرئيس فيكون من الغرفة الأخرى غير التي ينتمي إليها الرئيس، وتعين كل غرفة مقررا من بين أعضائها.

إن ما يلاحظ بالنسبة لانعقاد اللجنة متساوية الأعضاء هو عدم تدخل الحكومة في إجراءاتها، مما يعطي استقلالية نسبية للبرلمان عن الهيئة التنفيذية في هذه المرحلة من مراحل الإجراءات التشريعية، لكن السؤال المطروح هنا، ما مدى بعد هذه اللجنة عن تأثير الحكومة بالنسبة لاتخاذ القرار المناسب فيما يخص المواد موضوع الخلاف ؟

الفرع الثاني : استقلالية اللجنة عند تشكيلها

بعد أن يتم انتخاب مكتب اللجنة الذي يتكون من رئيس ونائب له ومقررين يشرع في دراسة الأحكام موضوع الخلاف بين غرفتي البرلمان، وعليه فإن اللجنة متساوية الأعضاء تقتصر دراستها حول الملاحظات والتحفظات التي أبداها أعضاء مجلس الأمة فالمجلس الشعبي الوطني كان قد صادق على النص بالأغلبية ولم يبق أي إشكال بالنسبة له والدراسة في اللجنة متساوية الأعضاء تتم وفقا للإجراءات العادية المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يكون الاجتماع بمقرها[1]،ولعل هذا الموقف الذي اتخذه

[1] - ينظر المادة 91 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8مارس1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 09 مارس 1999 .

القانون العضوي رقم 99-02 إنما يهدف إلى تجنب أي نزاع قد يحدث بين غرفتي البرلمان فيما يخص الإجراءات الشكلية، مما يجنب أي تعطل أو بطء في عمل الهيئة التشريعية.

أما عن سير أشغال اللجنة متساوية الأعضاء، فالمبدأ هو اقتصارها على ممثلي غرفتي البرلمان، لكن المادة 92 من القانون العضوي رقم 99-02 أعطت للحكومة خيار الحضور فقط دون التدخل، كما تستطيع اللجنة طلب الاستماع إلى أي عضو من أعضاء البرلمـان إذا رأت أن رأيه يفيد موضوع الخلاف بين الغرفتين.

إن ما يستنتج من خلال إجراءات عمل اللجنة متساوية الأعضاء، أن عملها ينصبّ على الملاحظات التي يكون مجلس الأمة قد أبداها حول مشروع أو اقتراح القانون، وهنـا يثور التساؤل حول جدوى رأي المجلس الدستوري الذي سبق ذكره، فيما يخـص حـق مجلس الأمة في التعديل، فالمجلس الدستوري قد حكم بعدم مطابقة المواد مـن 63 إلى 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور لأنها تتحدث عن حق إدخال تعديلات، لكنـه سكت وأقر المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 وخصوصا الفقرة الرابعة الـتي تنص على:"يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكاملـه إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة ".

والواقع أن المجلس الدستوري لم يعتبر أن استخدام عبارتي ملاحظات وتوصـيات بمثابة إقرار لحق مجلس الأمة في التعديل، بل هو إقرار له بالاختلاف عما يراه أعضاء المجلس الشعبي الوطني([1]).

لكن المتبصر بحقائق الأمـور، يلاحـظ أن "رأي مجلـس الأمـة (الملاحظـات والتوصيات) له حظوظ كبيرة في إقناع أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء وبالتـالي يمكـن القول أن اللجنة متساوية الأعضاء هي باب يستطيع من خلاله مجلـس الأمـة أن يقـدم اقتراحاته بتعديل بعض أحكام النص التشريعي المعروض عليه، وبالتالي هي وسيلة يتمكن من خلالها مجلس الأمة من ممارسة المبادرة التشريعية، التي حرمه منها الدستور صراحة من خلال المادة 119 منه.

---

[1] - د/بوزيد لزهاري: الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور –المرجع السابق-.

إن اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء يتوج بتقرير يتضمن نصا حـول الحكـم أو الأحكام موضوع الخلاف، ويقوم رئيس الغرفة التي عقدت بها اللجنة اجتماعها بتبليغ هذا التقرير إلى رئيس الحكومة([1])، وبعد ذلك تقوم الحكومة بعرض نص اللجنـة متسـاوية الأعضاء على الغرفتين قصد المصادقة عليه، فيتم عرضه أولا على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، وهذا ما نستنتجه من خلال قراءتنا للمادة 95 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على أن مصادقة البرلمان على النص المقترح من طرف اللجنة متساوية الأعضاء، تتم وفقا للمادة 120 من الدستور، هذه المادة من خلال فقرتها الأولى تنص على "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشـعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه".

إن مناقشة النص المقترح من اللجنة على مستوى المجلس الشعبي تنتـهي بإحـدى الاحتمالات:

- إما أن يصادق المجلس على النص، وهنا لا يطرح أي إشكال ويحال النص مـرة أخرى على مجلس الأمة لدراسته والمصادقة عليه، وهنا ينتهي الخلاف بين المجلسين، وهذا الأمر الذي يحدث عمليا من خلال التجربة القصيرة لنظام الغرفتين في الجزائر.

-أما الاحتمال الثاني، فهو عدم تصويت مجلس الأمة لصالح النص، بعد أن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهذا يعتبر استمرارا للخلاف يلزم الحكومة باتخـاذ الإجـراء المنصوص عليه في الفقرة 6 من المادة 120 من الدستور فتسحب النص.

-والاحتمال الثالث هو أن لا يوافق المجلس الشعبي على النص المقتـرح إلا بإدخـال تعديلات عليه، وهنا يجب الحصول على موافقة الحكومة([2])، وإذا ما وافقـت الحكومـة على التعديل يجب كذلك عرض النص المعدل على مجلس الأمة، فإذا وافق عليـه يكـون الخلاف قد انتهى، أما إذا لم يوافق عليه، واقترح تعديلات جديدة تستلزم أيضا موافقـة الحكومة، فهنا تثور إشكالية، فيما يجب القيام به من طرف الحكومة، فهل تعتبر ذلك بمثابة

---

[1] -ينظر : المادة 94 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بالعلاقة بين البرلمان والحكومة .
[2] - ينظر : المادة 5/120 من دستور 1996 .

خلاف جديد يحتم استدعاء لجنة متساوية الأعضاء ومرة أخرى أو تقوم الحكومة بسحب النص ؟

إن عدم موافقة الحكومة على التعديلات المقترحة من طـرف اللجنـة متسـاوية الأعضاء يعني أن حالة الخلاف مستمرة وعليه يسحب النص، أمـا إذا وافقـت علـى التعديلات المقترحة سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

إن قراءة الفقرة 5 من المادة 120 من الدستور تعطينا انطباعا عن إمكانية موافقـة الحكومة على إجراء التعديل من طرف الغرفتين على قدم المساواة، وبالتالي فـإن عـدم الموافقة يعني إقرار الحكومة باستمرار حالة الخلاف فتسحب النص، أمـا الموافقـة علـى التعديل فهي بمثابة التأكيد على الاستمرار في الإجراءات التشريعية، فيعتبر ذلك كأنه حالة خلاف جديدة بين غرفتي البرلمان، فتستوجب استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء للبحـث في النقاط المختلف فيها، والواقع أن التجربة القصيرة لثنائية الهيئة التشريعية في الجزائر تـبين مدى حرص غرفتي البرلمان على عدم تعقيد الإجراءات التشريعية في مراحلـها الأخـيرة لذلك فإن أول اجتماع للجنة متساوية الأعضاء يمكن أن يحل الخلاف[19].

أما المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02 فتذهب مذهبا آخر حين تـنص على: "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضـاء، إلى المصـادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص" وهنا لا يمكن إعطاء فرصة أخرى لانعقاد لجنة متساوية الأعضاء على ضوء الخلاف الجديد بين غرفتي البرلمان، بل إن إدخال أي تعديل على نص اللجنة يعتبر استمرارا لحالة الخلاف، يستلزم سحب النص من طرف الحكومة، وهنا نستنتج أن هذه المادة لا تعترف بنظـام الـذهاب والإيـاب la navette بين الغرفتين، وبالتالي فإن اللجنة متساوية الأعضاء هـي الإطـار الوحيـد والمسموح به لحل أي خلاف محتمل.

إن الاتجاه الذي سار نحوه المؤسس الدستوري الجزائري، فيما يخص تبنيـه آليـة اللجنة متساوية الأعضاء يجد تبريرا عمليا، يتمثل في تجنب تعطيل العمل التشريعي، فيما لو تبنى طريقة الذهاب والإياب، لأن هذه الأخيرة قد تؤدي إلى تحريف النص الأصلي عـن

---

[19] - الدكتور بوزيد لزهاري، محاضرة حول إشكالية المادة 120 من الدستور، المرجع السابق ص 20- 21.

أهدافه بسبب كثرة ما يلحقه من تعديلات خلال ذهاب النص ورجوعه من وإلى غرفتي البرلمان، كما أن اتجاه المؤسس الدستوري يميل ناحية السلطة التنفيذية، خصوصا حين يشترط موافقة الحكومة على التعديلات المقترحة من كلا الغرفتين، ذلك أن أغلبية النصوص هي مشاريع قوانين ذات أصل حكومي، ينبغي الحفاظ على جوهرها وليس من مصلحة الحكومة أبدا إدخال تعديلات عليها، كما ليس من مصلحتها الوصول إلى باب مسدود يؤدي إلى سحب النص، لكن من جهة أخرى ليس لدى أعضاء البرلمان أي خيار إلا المصادقة على النص، وهذا من أجل البرهنة على فعالية الهيئة التشريعية، وتفادي وصفها بالمعرقل لسير المؤسسات العمومية أو العاجز عن أداء سلطاته التشريعية([1]).

فنستنتج إذن أن الحكومة وإن لم تتدخل إجرائيا في عمل اللجنة متساوية الأعضاء، إلا أنها تتحكم جيدا في النتائج التي تتوصل إليها هذه اللجنة، وذلك من خلال اشتراط قبولها التعديلات التي قد ترد على النص باقتراح من إحدى الغرفتين.

وبالرجوع إلى التجربة القصيرة لنظام الغرفتين في الجزائر، وهنا نقصد الفترتين التشريعيتين الرابعة والخامسة، فإن نشاط اللجان متساوية الأعضاء وتدخلاتها تعد على أصابع اليد الواحدة، إذ انعقدت خلال الفترة التشريعية الرابعة، لجنتين متساويتي الأعضاء، الأولى كانت بتاريخ 12 جوان 1999 وخصت الفصل في الخلاف حول نص المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، وانعقدت اللجنة في مقر مجلس الأمة، وانتهت إلى تعديل المادة 41 التي عرضت على المجلس الشعبي الوطني الذي صادق على التعديل بتاريخ 22 جوان، ثم مجلس الأمة بتاريخ 20 جويلية([2]).

واجتمعت اللجنة متساوية الأعضاء كذلك بمناسبة التصويت على القانون الأساسي لعضو البرلمان، وكان الاجتماع بتاريخ 20 أوت 2000 بمقر المجلس الشعبي الوطني، وانصبت دراسة اللجنة على المواد: 4 – 16- 24-25-31 – 32 - 33 -38 42- 43، وخصّت اللجنة أربع (4) اجتماعات لمناقشة هذه المواد، وانتهت إلى إعادة

1- Ardant Philippe , Op- cit P 569.

2 – حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة بين 1997 و 2002، نشرية صادرة عن المجلس الشعبي الوطني سنة 2002 ،ص 265 .

صياغة المواد 31-33-42 وكانت إعادة الصياغة باتفاق مع الحكومة، وبناء على هـذه التعـديلات صـادق المـجلس الشـعبي الوطـني على النصوص المعدلـة بتـاريخ 12 نوفمبر 2000، ثم مجلس الأمة بتاريخ 20 نوفمبر 2000 وانتهى الإشكال بـين غـرفتي البرلمان.

وكذلك فإن الفترة التشريعية الخامسة عرفت انعقاد ثلاث لجان متساوية الأعضاء فالأولى كانت بمناسبة النظر في الأحكام محل الخلاف (5 مـواد) في القـانون العضـوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، وتمت المصادقة على النص من طرف الغرفتين.

أما اللجنة الثانية، فانعقدت للنظر في خمس مواد من القانون العضـوي المتضـمن التنظيم القضائي، وتمت كذلك المصادقة على نتائج اللجنة من طرف الغرفتين.

وإذا كان اجتماع هاتين اللجنتين تم في إطـار دورة الخريـف 2002 وأدى إلى مصادقة البرلمان على اقتراح التعديل من اللجنتين، فإن دورة الربيع 2002 شهدت انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء بتاريخ 28 أفريل 2003 في مقر مجلس الأمة للنظر في الأحكـام محل الخلاف (المادة 03) من النص المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي غير أن نص اللجنة لم يعرض على مصادقة غرفتي البرلمان([2]).

يستنتج من تجربة اللجان متساوية الأعضاء في الجزائر أن هذه الآلية وإن اقتصـر تطبيقها على خمس مرات خلال فترتين تشريعيتين كاملتين، قد أدت دورها بفعالية كبيرة بدليل انتهاء حالة الخلاف من المرة الأولى، بحيث ينتهي الأمر دائما إلى مصـادقة غـرفتي البرلمان على النص الذي تقترحه اللجنة متساوية الأعضاء، دون أن يتخذ الـنص طريقـة الذهاب والإياب la navette وهذا الأمر يؤدي إلى ربح الوقت والحيلولة دون عرقلـة النشاط التشريعي للبرلمان.

[2] - حصيلة مختصرة لأشغال المجلس الوطني بين 2002-2004، نشرية صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، سنة 2004.

المطلب الثالث: إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية

بعد موافقة البرلمان على النص التشريعي، يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية قصـد التصديق عليه وإصداره في غضون ثلاثون (30) يوما التالية لتسلمه إياه، ولعل التسـاؤل هنا يثور حول القيمة القانونية للإصدار، فهل هو إجراء جوهري، ومن ثم يدخل ضـمن الإجراءات التشريعية، أو هو مجرد إجراء شكلي بموجبه الإعلان عن ميلاد قواعد قانونيـة جديدة ؟، لا شك أن هذا التساؤل قد أعطاه الفقهاء إجابات مختلفة ومتباينة، فلا بد إذن من الوقوف عند مختلف أراء الفقهاء من أجل الوصول إلى الرأي الأكثر صحة ومنطقية.

الفرع الأول : القيمة القانونية للإصدار

1- الاتجاه الأول: الإصدار عمل تشريعي

لقد نشأ وازدهر هذا الاتجاه في الفقه الألماني، لأنه كان يهدف إلى إعلاء دور الملك والتقليل من دور الجهاز التشريعي في مجال التشريع.

فيرى "لاباند" أن " الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع لأن الإرادة قانونيـا لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملموسـة وبوثيقـة محسوسـة فالإصدار هو هذه الصورة الملموسة التي تخلع على القانون الوجود"([1]) ويرى **"جيلينك"** الإصدار عمل تشريعي، لأن إصدار النص يعني اعتراف الملك بأن القانون قـد تم وفـق الإجراءات المنصوص عليها دستورياوأما الأستاذين **"دوغي"** و **"هوريو"** فقد تبنيا النظرية الألمانية، وأضافا إليها الكثير، فيرى **"دوغي"** أن الإصدار عمل بدونه لا يلتزم المواطنـون بالقانون، كما أن المحاكم عليها أن تمتنع عن تطبيق القانون قبل إصداره، وإن فعلت فـإن أحكامها تصبح عرضة للإلغاء بواسطة المحكمة العليا، فالإصدار يشكل شـرطا مباشـرا للأفراد الذين سوف يطبق عليهم القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركزا قانونيا معينا، تحدده أحكام هذا القانون، ورئـيس الجمهوريـة، بقيامـه

[1] ـ د/عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1991 ص 24.

بالإصدار، فإنه في الوقت نفسه يأمر بتنفيذ القانون، ويرى **"دوغي"** أنه من الخطأ تطبيق النظرية في فرنسا على الشكل الذي صاغها به **"لاباند"** لأن هذه النظرية يمكن تطبيقها فقط في الأنظمة التي يسند فيها الدستور لرئيس الدولة هو الذي يمنحها الطبيعة الآمرة بالتصديق.

2- الاتجاه الثاني: الإصدار عمل تنفيذي

يرى **"أيسمان"** هذا الفقيه الفرنسي،أن الإصدار يعتبر عملا ذو أثر كاشف وليس منشئ للقوة التنفيذية،لذلك فالإصدار ليس عملا تشريعيا،فالقانون يكتمل عند التصويت النهائي عليه من طرف البرلمان،ويذهب "**أيسمان"** إلى اعتبار الإصدار بمثابة أمر يصدره رئيس الجمهورية إلى موظفي السلطة العامة بمراقبة تنفيذ القانون،واستخدام القوة إن لزم الأمر،فالإصدار إذن ليس إلا نتيجة منطقية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات،فواجب احترام التنفيذ يعود لاختصاصات السلطة التنفيذية**([1]).**

3- الاتجاه الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي **"كاري دي مالبيرغ"**، بحيث يبدأ نظريته بانتقاد النظريات السابقة، فهي نظريات مبهمة وغامضة، وقد حصرت نفسها في نطاق الفكر الألماني الضيق، ودارت حيث يدور، ويبدأ **"مالبيرغ"** نظريته بالقول بأن القوة الآمرة للقانون ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية على القانون، لأن قرار المجلس بالموافقة عليه يعتبر جزءا متكاملا وعنصرا من العناصر الجوهرية في عمل القانون.

وفي القانون العام الفرنسي فإن الفعل الإرادي بالنسبة لنشوء القانون يعتبر واضحا بالنسبة للمجلسين، لكنه لا يوجد بالنسبة لرئيس الجمهورية، فرئيس الجمهورية ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار النص،لأن من واجبه الإصدار،إضافة إلى أن القاعدة القانونية ليست بحاجة إلى عمل يعطيها القوة الإلزامية، فهذه القوة ملازمة للقاعدة القانونية،وتنفيذ القانون،إنما يتم بإرادة البرلمان، وليس بإرادة رئيس الجمهورية، فرئيس الجمهورية لا يملك

---

[1] – الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ، ص 25 وما يليها.

إلا سلطة تنفيذ القانون، وليس له أن يخلع عليه القوة التنفيذية، فهذا الأمر يرجع لإرادة السلطة التشريعية دون غيرها.

فعندما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي فإنه لا يكمل في ذلك العمل التشريعي،بل يمهد لتنفيذ القانون،وهي الوظيفة المسندة لسلطة التشريعية دستوريا. ويوضح **"مالبيرغ"** أكثر بقوله أن الإصدار ليس هو العمل الذي يعطي القانون مولده ونشوءه، فنشأة القانون تبدأ من آخر يوم صوت فيه أعضاء السلطة التشريعية على النص وكل ما يحدث أثناء سير التشريع ليس إلا إعدادا له، وكل ما يحدث بعده هو نتيجة قانونية ضرورية للموافقة على القانون[1]،والفقه الحديث يتبنى هذا الاتجاه الأخير مستدلا في ذلك بكون الإصدار لا يهدف إلى إنشاء قاعدة قانونية وإن كان يظهرها، فهو في الأخير عمل تنفيذي لإرادة السلطة التشريعية[2]

الفرع الثاني : الإصدار في الدستور الجزائري

إن الإصدار يعتبر شرطا أساسيا لتطبيق القانون، وإعطائه الصفة التنفيذية فـإجراء الإصدار وإن كان يبدو شرطا شكليا، فهو يرتب أثار قانونية، فمن جهة يعتبر الإصدار حقا دستوريا يتمتع به رئيس السلطة التنفيذية[3] ومن جهة أخرى، فإن عدم إصدار النص قبل انتهاء (30) يوما المنصوص عليها في الدستور، قد تؤدي إلى استعمال حق طلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي صوت عليه البرلمان، وفي هذه الحالة يجب التصويت بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني[4]، وهنا فإن الأغلبية مشروطة بالنظر إلى جميع أعضاء المجلس وليس إلى الأعضاء الحاضرين، وهو أمر يصعب حصوله اعتبارا لكثرة تغيبات الأعضاء عن الجلسات، كما أنه إذا اعتبر لجوء رئيس الجمهورية إلى

---

1 – الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ص 34- 40 .

2 – الدكتور سعيد بو الشعير، رسالة دكتوراه دولة، المرجع السابق ص 292-293.

3 -ينظر المادة 126 من دستور 1996.

4 - إن الدستور لم ينص فيما إذا كانت القراءة الثانية للنص تتم كذلك على مستوى مجلس الأمة أم تقتصر على المجلس الشعبي الوطني فالمادة127 من الدستور تشترط أغلبية ثلث3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتصويت على القراءة الثانية ولم يتطرق الدستور إلى الأغلبية المطلوبة بالنسبة لمجلس الأمة.

طلب مداولة ثانية بمثابة اعتراض منه على النص أو على جزء منه، فإن بعـض النـواب الموالين لرئيس الجمهورية أو للائتلاف الحكومي قد لا يصوتون على ذلك النص في المداولة الثانية إرضاء لإرادة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بمكان الصدارة على قمة هـرم النظـام السياسي الجزائري.

إن رئيس الجمهورية في ممارسته لحق الإصدار مرتبط بعامل الوقت، وعليه ينبغـي إصدار النص خلال (30) يوما ابتداء من تسلمه إياه، لكن ما يلاحظ هو أن الدسـتور لم ينص على الأثر الذي يترتب عن عدم احترام رئيس الجمهورية لهذه المدة، فهل يعتبر النص القانوني صادرا إذا تجاوزت المدة المحددة حتى لو لم يصدره رئيس الجمهورية ؟ أم أن عدم صدور النص يعتبر وكأنه لم يخلق بعد ؟ ففي هذه الحالة الأخيرة تملك الحكومـة وسـيلة تمكنها من عرقلة العمل التشريعي للبرلمان متى رأت أن هذا القانون لا يخدم الأهداف التي تتوخاها، ومن ثم يصبح البرلمان هيئة تابعة لإرادة الحكومة وليس لإرادة الشعب.

ولو أن المشرع الجزائري اتبع نظرية **"كاري دي مالبيرغ"** في الإصدار لكان قـد استبعد هذا الإشكال من حيث أن الإصدار ليس عملا ناشئا للقانون،وعليه يجب إلـزام رئيس الجمهورية بإصدار النص في الآجال المحددة إن لم يكن لديه اعتراض (طلب قـراءة ثانية) و إلا ترتب عليه جزاءا يتمثل في إتمام البرلمان بنفسه عملية الإصدار.

والواقع أن هناك حالات أخرى نص عليها الدستور، وهي تؤدي إلى وقف العمل بمهلة ثلاثين (30) يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية([1]) وهي الحالات التي يكون النص فيها موضوع إخطار المجلس الدستوري، وعليه يستطيع كل من رئيس الجمهوريـة أو رئـيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إخطار المجلس الدسـتوري قصـد النظـر في دستورية النص قبل صدوره([2]).

فرئيس الجمهورية يستطيع اتخاذ هذا الإجراء بدون أية شروط على الأقل بقصـد توقيف أجل الثلاثين يوما المنصوص عليها في المادة 126 من الدستور.

[1] - أنظر إلى المادة 2/126 من دستور 1996.
[2] - أنظر المادة 166 من دستور 1996.

إن النظام السياسي الجزائري يعطي الأولوية لرئيس الجهاز التنفيذي، حتى في المجال التشريعي المعقود للسلطة التشريعية، فمدة (30) ثلاثين يوما تعتبر مدة زمنية كبيرة وكافية لرئيس الجمهورية، والأكثر من ذلك يستطيع تجاوزها دون الخشية من ترتيب أي جزاء، وهذا باستثناء الدستور الأول للبلاد الذين لم يتم تطبيقه، فدستور 1963 يحد مهلة الإصدار بعشرة (10) أيام،ويستطيع المجلس تخفيضها عند الاستعجال([1])، أما عن جزاء رفض الإصدار من طرف رئيس الجمهورية فهو مبين بموجب المادة 51 من دستور 1963، حيث في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الوطني إصدارها، وعليه فاختصاص الإصدار في ظل دستور 1963 ليس معقودا لرئيس الجمهورية، بل إنه مكلف،وهذا ما نستنتجه من صياغة المادة 49 من الدستور، ففي هذه النقطة نلاحظ وجود توازن في القوى بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وعلى العكس تماما بالنسبة للدساتير التالية لدستور 1963، بحيث يميل الميزان لصالح الهيئة التنفيذية، لرئيس الجمهورية أن يحترم أحكام الدستور فيصدر النص في غضون الثلاثين يوما إذا لم يطلب مداولة ثانية، كما يمكن أن يتجاهل أحكام الدستور فيتأنى في إصدار القوانين دون أن يتعرض لأي جزاء([2]). كذلك فإن إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية في كثير من الحالات لا يكفي حتى يكون هذا القانون قابلا للتطبيق، خصوصا إذا كانت القواعد التي يحتويها عامة ومجردة ففي هذه الحالة يبقى القانون مجمدا حتى تصدر نصوصه التطبيقية من طرف السلطة التنفيذية([3])

---

[1] - تنص المادة 49 من دستور 1963:"يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشر الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني، كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشر عندما يطلب المجلس الوطني بالاستعجال ".

- ينظر ترجمة المادة 49 من دستور 1963 إلى العربية من طرف الدكتور سعيد بو الشعير، رسالة دكتوراه دولة ، المرجع السابق ، هامش ص 299 .

[2] – الدكتور سعيد بو الشعير: رسالة دكتوراه دولة، المرجع السابق ص 300.

3- Ardant Philippe, Op-cit P, P 574 .

الفرع الثالث : النشر

إن النشر هو تصرف مادي بموجبه يعلم رئيس الجمهورية كافة المواطنين بالقانون فهو عمل تكميلي أسند للسلطة التنفيذية وبذلك فإن النشر لا يعتبر إجراء من الإجراءات التشريعية، ورغم ذلك فهو أداة تملكها السلطة التنفيذية تبرر به تصرفاتا، وتقيد با إرادة السلطة التشريعية "كما يبعد رئيس الجمهورية " عن نفسه تمة عرقلة تنفيذ إرادة البرلمان لكنه يبق مع ذلك محافظا على سموه عن السلطة التشريعية "**([1])**.

ورغم طابعه الشكلي فإن النشر يبقى إجراءا مهما، فهو يعني بتبليغ النص القانوني إلى كافة المواطنين،وعليه فإن القانون يكتسب صفته الإلزامية بمضي يوم كامل من تـاريخ النشر بالنسبة للعاصمة، ومضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسميـة إلى مقـر الدوائر الأخرى خارج العاصمة ويشهد ختم الدائرة على تاريخ الوصول **([2])** .

---

[1] – الدكتور سعيد بو الشعير: النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ص 301.

[2] - ينظر المادة 4 من القانون المدني الجزائري.

الفصل الثاني: تقهقر دور البرلمان في مجال إعداد القوانين

إن حقيقة الأمر هي أن تراجع مكانة السلطة التشريعية كممثل للإرادة الشعبية في التنظيم السياسي، لم يكن بسبب الإجراءات المتبعة في سن القوانين فحسب، ولذلك ينبغي البحث عن الأسباب الحقيقية وراء تقهقر الدور التمثيلي لهيئة نابعة أساسا من إرادة الأمة، وبروز الهيئة التنفيذية كسلطة تهيمن على الحياة السياسية، وتوجه المجتمع وفقا للأهداف التي تخدمها.

المبحث الأول: تراجع مكانة البرلمان أمام السلطة التنفيذية

إن تحديد العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عنصر مهم جدا لمعرفة طبيعة النظام السياسي السائد، فبواسطته يتضح ما إذا كان النظام رئاسيا أو برلمانيا أو شبه رئاسي، ولا شك في أن كل هذه الأنظمة تحاول الوصول إلى التوازن الضروري بين السلطات من أجل الحفاظ على الدولة وضمان استمراريتها، غير أن الواقع يثبت هيمنة الجهاز التنفيذي وتراجع كبير لمكانة البرلمان في الحياة السياسية، وفي الحياة العامة، هذا التراجع لم يكن إلا نتيجة حتمية لتطور وتعقد الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد من جهة، ولامتلاك السلطة التنفيذية الأدوات اللازمة التي تمكنها من التحكم في الحياة الاقتصادية للأفراد من جهة أخرى.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية يتمتع بمركز قوي في النظام السياسي

إن مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري باعتباره يمثل قمة الهرم السياسي في البلاد، مستمدة من عدة عوامل لعل أهمها أنه يقتسم الدور التمثيلي مع البرلمان داخليا وهو ممثل البلاد خارجيا، وهذا ما تبينه الصلاحيات الدستورية المتمثلة في إبرام المعاهدات الدولية وهي صلاحية مخصصة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها البرلمان.

الفرع الأول : اقتسام رئيس الجمهورية للدور التمثيلي مـع البرلمـان داخليا

من المؤكد أن نواب البرلمان ليسوا وحدهم المنتخبون من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، فلرئيس الجمهورية كذلك نفس الدور التمثيلي، بحيث يتم انتخابه كذلك من طرف الشعب مباشرة، هذا الأمر يسمح لرئيس الجمهورية حتما بالتعبير عن الإرادة الشعبية[1] وهو أمر يؤدي إلى عدة نتائج تدعم مركز السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، فانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب يؤدي إلى إفلاته من المسؤولية السياسية أمام البرلمان، لأن هذه المسؤولية قد تحولت بين رئيس الجمهورية وبين الشعب مباشرة، ففي النظام الفرنسي قبل الجمهورية الخامسة، كان يمكن لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحت ضغط البرلمان، فالرئيس ينتخب من طرف أعضاء البرلمان، لذا فمن المنطقي أن يتحمل مسؤوليته السياسية أمامهم، وهو ما نجده عند بعض رؤساء الجمهورية الثالثة([2])

أما في الجزائر فإن رئيس الجمهورية يتم انتخابه مباشرة من طرف الشعب فالمادة 71 من التعديل الدستوري الأخير (سنة 1996) تنص على أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وتبين المادة 74 مدة العهدة الرئاسية بخمس(5) سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة، وتستشف أهمية رئيس الجمهورية ودوره التمثيلي من خلال مواد أخرى في الدستور فالمادة 70 تجعله مجسدا لوحدة الأمة، وهو حامي الدستور، كما يمتلك وسائل تقربه إلى الشعب أكثر وتجعل العمل الذي يقوم به أسمى من التشريعات الصادرة عن البرلمان، والمثال على ذلك، قانون استعادة الوئام المدني جاء نتيجة لعملية استفتاء لجأ إليها رئيس الجمهورية[3].

وإضافة إلى ذلك فإن من نتائج الاعتراف بالدور التمثيلي لرئيس الجمهورية هي الاختصاصات التشريعية المخولة له دستوريا والتي تتمثل في حق التشريع في الظروف غير

---

[1] – الدكتور سعيد بو الشعير، رسالة دكتوراه دولة، المرجع السابق ص 205.

[2]- Michel Henry Fabre , Op- cit , P 360 .

[3] - كما أن القانون الاستفتائي لا يخضع للرقابة الدستورية ويمكنه أن يعدل بعض أحكام الدستور.

العادية ففي الظروف غير العادية لا يمكن أن يقوم البرلمان وهو عضو التشـريع الأصـيل بالتصويت على النص القانوني المطلوب وفق الإجراءات التشريعية المتبعة.

وفي مجال التعديل الدستوري يلعب رئيس السلطة التنفيذية دورا أساسيا، ولعل تفوق المؤسسة التنفيذية في هذا المجال يبدو أكثر وضوحا بالنسبة للنظام السياسي الجزائري من خلال دستوري 1963 و 1976 بسبب تبني نظام الحزب الواحـد بصـفته أحـد مصدري الشرعية([1])، هذا إضافة إلى مميزات النظام السياسي آنذاك والقائمة على تركيـز السلطة في يد رئيس الجمهورية، هذا الأخير يستطيع أن يتجاوز كل هيئات الدولة بما فيها المجلس الشعبي الوطني عند إرادته في إحداث تغيير دستوري.

وقد بقي تفوق رئيس الجمهورية واضحا في ظل دستور 1989 إذ تعطي المـادة 163 منه لرئيس الهيئة التنفيذية لوحده المبادرة بالتعديل الدستوري.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 1996 مكّن البرلمان من المشـاركة بالمبـادرة بتعديل الدستور، لكن هذه المبادرة تبقى محددة وخاضعة لتقدير رئيس الجمهورية، فالمادة 177 تنص على أنه " يمكن لثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجـتمعين معـا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه على الاسـتفتاء الشعبي"، ومن صياغة هذه المادة فإن مبادرة النواب بالتعديل الدستوري مقّيدة بشـرطين حتى تكون كاملة وصحيحة، أما الشرط الأول فيتعلق بالنصاب القانوني المشـترط وهـو ثلاثة أرباع 3/4 نواب غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وهو نصاب كبير جدا يصعب تحقيقه إذا تعارض التعديل المقترح مع إرادة رئيس الجمهورية خصوصا إذا أخذنا بالاعتبار الثلث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة المعينين، وكذلك نواب الغرفة الأولى المساندين لسياسـة الهيئة التنفيذية وهم الأغلبية حسب ما بينته التجربة في النظام السياسي الجزائري.

[1] - إن المصدر الثاني يتمثل في هيئات الدولة مع الإشارة إلى تفوق الهيئة التنفيذية لرئيس الجمهورية.
ينظر: الدكتور بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق ص 17.

وأما الشرط الثاني فيتعلق بإرادة رئيس الجمهورية في إحالة نص التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي(1)، فهذه الإمكانية الممنوحة لرئيس الهيئة التنفيذية في حالة حدوثها تجعل مبادرة التعديل تبدو وكأنا صادرة من رئيس الجمهورية وليس من البرلمان، فحتى أغلبية ثلاثة أرباع 3/4 لم تشفع لكي يصدر نص التعديل الدستوري بل يبقى التفوق للهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية لذلك فإن رئيس الجمهورية يملك احتكارا تاما لسلطة المبادرة بالتعديل، ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن تتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية(2).

الفرع الثاني : رئيس الجمهورية ممثل الدولة على الصعيد الخارجي

إن الدستور الجزائري يجعل تمثيل الدولة في علاقتها مع الخارج حكرا على رئيس الجمهورية، وبالتالي يتمتع بصلاحيات إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية مع الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية والإقليمية.

1 - سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات:

إن المادة 3/77 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تعطي رئيس الجمهورية سلطة تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، أما الفقرة 9 من نفس المادة فتعطيه سلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، والمادة 131 من دستور 1996 تنص على : "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من غرفتي البرلمان صراحة" .

[1] - إن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي في هذه الحالة نابع من اعتبارين اولهما نص المادة 7 من دستور 1996 التي تبين أن السلطة التأسيسية ملك للشعب، وثانيهما المادة 8/77 التي تعطي رئيس الجمهورية حق استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهنا يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة.

[2] – الدكتور بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق ص 20.

إن هذه المعاهدات المبرمة من طرف رئيس الجمهورية تسمو على القانون وبالتالي فإن أي تعارض بينها يستلزم تعديل ذلك القانون، ولكن ما هو دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية وإبرام المعاهدات الدولية ؟

إن القانون العضوي الخاص بغرفتي البرلمان وعلاقتهما مع الحكومة أو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لم يشر كلاهما إلى إجراءات التصويت على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فينص على التصويت على الاتفاقيات والمعاهدات[1]، بحيث يتم التصويت عليها جملة ودون أي تعديل، فيمكن لمجلس الأمة الموافقة على النص أو رفضه أو تأجيله، على أن يتم تعليل الرفض أو التأجيل.

وما يزيد من ضعف دور البرلمان هو الغموض الذي يكتنف مواد الدستور في هذا المجال،فلا نعرف ما هو مصير المعاهدات والاتفاقيات التي لم يوافق عليها البرلمان،كما أن مناقشة البرلمان للسياسة الخارجية وفقا لنص المادة 130 من الدستور هي مشروطة بطلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين فقط، مما يجعل المبادرة بفتح هذه المناقشة محدودة فقط بإرادة ثلاثة أشخاص دون أن تتعداها إلى أعضاء البرلمان، كما أن التساؤل يطرح حول جدوى هذه المناقشة التي تنتهي بإصدار لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية، هذه اللائحة التي تبقى بدون جزاء محدد يترتب عليها[2].

2- دور البرلمان في مجال السياسة الخارجية:

إذا كان الدستور الجزائري قد أفرد رئيس الجمهورية بتمثيل الدولة على المستوى الخارجي، فإنه أعطى البرلمان دورا في مجال إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية باعتبار أن هذه المعاهدات تؤثر في التشريعات الداخلية، فالمادة 131 المشار إليها آنفا تربط

---

[1] - تنص المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على مايلي"لا يمكن أن تكون النصوص المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى مجلس الأمة محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، يقرر مجلس الأمة الموافقة على النص أو رفضه أو تأجيله، يجب تعليل الرفض أو التأجيل " .

[2] – الدكتور سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ص 250.

مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات بضرورة الموافقة الصريحة من غرفتي البرلمان.

وهنا لا بد من الإشارة إلى التطور الإيجابي الحاصل بالنسبة للسلطة التشريعية فقد كانت المادة 158 من دستور 1976 تقصر موافقة البرلمان فقط على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، ومعنى هذا أن المعاهدات التي لا يرى رئيس الجمهورية أنها ذات طابع سياسي (اقتصادية مثلا) لا يعرضها لموافقة المجلس الشعبي الوطني[1]، والحقيقة أن هذا التطور قد جاء مع دستور 23-02-1989 من خلال المادة 122 منه والتي تقابلها المادة 131 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

غير أن حقيقة الأمر هي أن هذا التطور يبقى ناقصا، إذ أن الدستور لم يوضح الكيفية التي يوافق بها البرلمان على نصوص المعاهدات والاتفاقيات فيما إذا كانت تتم بعد المناقشة المفصلة أو التصويت بدون مناقشة، فلو فرضنا أن تكون كيفية موافقة البرلمان على المعاهدات و الإتفاقيات بنفس إجراءات الموافقة على القوانين العادية لكان يجب الإشارة إلى ذلك في المادة 131 من الدستور بإضافة فقرة ثانية لهذه المادة .

المطلب الثاني : السلطة التنفيذية تمتلك الوسائل المادية و البشرية

إن امتلاك السلطة التنفيذية لوسائل التحكم في المستجدات يعتبر من الأسباب الموضوعية التي أدت إلى تراجع مكانة السلطة التشريعية، فهذه الأخيرة لم تتمكن من إيجاد حلول للأزمات التي واجهتها المجتمعات ، خصوصا الحربين العالميتين الأولى والثانية و الأزمات المالية و الإقتصادية الخانقة التي كانت أهمها أزمة 1929 ولم تتمكن من مواكبة التطور الحاصل في مجال العلوم و التكنولوجيا، لذلك فإن السلطة التنفيذية وجدت الساحة خالية أمامها بما تملكه من وسائل مادية و بشرية تمكنها من استيعاب التطورات الجديدة، والتكيف وفقها ثم تصدر القرارات اللازمة في الوقت المناسب، ويكفي معرفة أن الجهاز الإداري هو تابع للحكومة حتى نبرهن على

[1] – الدكتور سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ص247.

وجود وسائل بشرية ومادية تمكن الحكومة من التحكم في كل المستجدات، فالإدارة تعتبر أداة هامة في مواجهة السلطة التشريعية نظرا لانتشارها واتساع مهامها فمعروف أن جهاز الإدارة يتميز بالقوة والكفاءة في العمل، فهو يتعامل مباشرة مع المواطنين ويعايش بصفة مستمرة المشاكل التي يعاني منها المجتمع، لذلك كان هذا الجهاز بمثابة العين الساهرة التي تطلع بواسطتها السلطة التنفيذية على ما يقع من مستجدات، ومن ثم تصدر القرارات اللازمة في الوقت المناسب، بل أصبحت الإدارة صاحبة الإختصاص دون منازع في إعداد وصياغة النصوص التشريعية ذات الأصل الحكومي، كذلك فإن قوة الإدارة تكمن أساسا في النشاط الذي تقوم به، وفي تصرفاتها كشخص عام له امتيازات على الأشخاص الخاصة [20]

الفرع الأول : دور الإدارة الجزائرية في إعداد القوانين

إن الدستور يعطي للبرلمان وحده سلطة إعداد القانون والتصويت عليه، لكن الواقع قد فرض تدخل الجهاز الإداري باعتباره متواجد في جميع الميادين، وبصفته جهازا يتميز بالديمومة، ويستحوذ على الوسائل التقنية و المادية الكافية، فمن هذا المنطلق يشارك السلطة التشريعية في عملها، فالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي يتم إعدادها وصياغتها على مستوى الإدارة، فإذا كان الدستور يعطي صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين للحكومة بصفة عامة، فإن لرئيس الحكومة أن يطلب من عضو في حكومته القيام بتحضير نص المشروع، وبناءا على ذلك يقوم الوزير المعني بتكليف الهياكل الإدارية التابعة له والتي تكون معنية مباشرة بموضوع المشروع القانوني بجمع كافة المعطيات اللازمة عن الموضوع وتحديد المشاكل المطروحة بدقة ووضع الحلول المناسبة لها في شكل اقتراحات وأثناء القيام بهذه المهمة فإن الإدارة بإمكانها اللجوء إلى خبراء و اختصاصيين من خارجها سواء كانوا اقتصاديين أو اجتماعيين أو فنيين و تقنيين في الميدان الذي له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالموضوع، وهذا حتى تكون الحلول المقترحة أكثر واقعية وأكثر قابلية للتنفيذ و يستطيع

[20] ـ الدكتور سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق ، ص 201 و ما يليها.

الوزير المكلف من طرف رئيس الحكومة لهذه المهمة أن يستعين ببعض نظرائه ممن لديهم علاقة بتنفيذ النص التشريعي، وبعد صياغة النص يرسل مشروع القانون مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة في عدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان زائد عدد أعضاء الحكومة ([21])، وبعد ذلك تقوم الأمانة العامة للحكومة بدراسة مشروع القانون على مستوى مصالحها وتنصب هذه الدراسة على الجوانب القانونية مثل مدى التطابق مع الدستور وتأثير المشروع على النصوص القانونية الموجودة، وتقوم الأمانة العامة للحكومة بإرسال مشروع القانون إلى كل أعضاء الحكومة لإبداء الآراء و الملاحظات وبعد استلام الآراء والملاحظات تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد مذكرة تلخص فيها الآراء والملاحظات و الاقتراحات و تبلغها إلى الوزير المعني ورئيس الحكومة والأمين العام للرئاسة، وإذا حصلت اختلافات جوهرية بين أعضاء الحكومة يأمر رئيس الحكومة بعقد لجنة وزارية مشتركة من أجل البت في نقاط الاختلاف وإعداد المشروع النهائي للنص القانوني، ليتم بعد ذلك إدراجه في جدول أعمال مجلس الحكومة المقبل لمناقشته، وتقوم الأمانة العامة للحكومة بناءا على مداولات مجلس الحكومة بمراجعة المشروع وتقره نهائيا ثم ترسل نسخة نهائية منه إلى كل من رئيس الحكومة وأعضائه و الأمين العام للرئاسة ويقترح على رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية قصد تسجيله في جدول أعمال مجلس الوزراء([22]) الذي يدرس المشروع برئاسة رئيس الجمهورية، لكن قبل الدراسة أمام مجلس الوزراء فإن الأمين العام للحكومة ملزم بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة قصد إبداء الرأي الإستشاري([23])

إن الجهاز الإداري يعتبر وسيلة في يد الحكومة تمكنها من التحكم في زمام المبادرة التشريعية، خاصة بالنسبة لتلك المجالات ذات الطابع التقني و التي تتطلب التخصص الدقيق في المجال المعني بالنص القانوني، فنواب البرلمان وإن يكن منهم من هو متخصص غير أنه

---

[21] - الأستاذ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل و الإجراء) الجزائر، سنة 1996 ص 165 -166 .

[22] - ينظر : المادة 3/119 من دستور 1996 .

[23] - ينظر : المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98- 261 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 30 أوت 1998 .

من الصعوبة بمكان إيجاد متخصصين في جميع المجالات، و السلطة التشريعية حتى إن استعانت بخبراء ميدانيين عند دراسة مشروع القانون على مستوى اللجان البرلمانية، فإن عامل الوقت لا يسمح لهذه اللجان بالدراسة الكافية لكل جوانب الموضوع الذي يعنى به النص القانوني، وهذا عكس الأجهزة الإدارية التي تملك الوقت الكافي لدراسة كل الجوانب المحيطة بالمشروع، وتكون لها بذلك فرصة وضع ما تشاء من القواعد و الأحكام.

الفرع الثاني : تعامل السلطة التنفيذية مع المجتمع المدني

إن التساؤل في هذه النقطة يطرح حول الطبيعة التمثيلية لمؤسسة نابعة أصلا من الاختيار الشعبي (البرلمان) و التي يفترض أنها المعبر الوفي و الصادق عن تطلعات الجماهير وانشغالاتهم لتبليغها إلى الحكومة بكل أمانة[24]، بل إرغام الحكومة على تجسيد هذه التطلعات و حل هذه المشاكل بكل الوسائل القانونية و السياسية التي تملكها، فالبرلمان بدلا من أن يكون وسيطا بين الحكومة والشعب أخذت السلطة التنفيذية زمام المبادرة فقد أوجدت لنفسها متعاملين سياسيين واجتماعيين و اقتصاديين من المجتمع المدني من خارج التشكيلات السياسية الممثلة أساسا في البرلمان، وهذا لأن المشاكل والانشغالات السياسية و الاجتماعية والاقتصادية أصبح الشعب يعبر عنها مباشرة أمام الحكومة دون حاجته إلى وسطاء من الأحزاب السياسية و البرلمانيين، وهذا البديل الذي أوجدته الحكومة في تعاملها مع المجتمع المدني مباشرة ليس إلا تلك النقابات العمالية بالدرجة الأولى، إضافة إلى المنظمات المهنية و الجمعيات غير السياسية (دينية، اجتماعية، اقتصادية) وإلى غيرها من الجماعات الضاغطة التي أثبتت قوتها وفعاليتها في استقطاب الجماهير، ففي العديد من المرات تمكنت الحكومة من الدخول في مفاوضات ثنائية بينها و بين النقابات المهنية و العمالية للاستماع إلى انشغالاتها و من ثم التوصل إلى الحلول التي ترضي الطرفين، ثم تجسيدها في شكل قرارات هامة أو حتى مشاريع قانونية لا يجد البرلمان إلى معارضتها سبيلا

24 - إن المادة 100 من دستور 1996 تنص على : " واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيا لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته "

فهي في النهاية تعبر على إرادة فئة واسعة من أفراد الشعب، و بالتالي فإن لجوء الحكومة إلى هذه المنظمات و النقابات، وتجاوزها للبرلمان إنما تبرره القوة و الوسائل التي تملكها هذه التنظيمات التي تدخل تحت تسمية الجماعات الضاغطة، فتتميز الجماعات الضاغطة بكثرة عدد الأفراد المنتمين إليها، و هو أمر حاسم إذا نظر إليه من جهة توظيفه في المواعيد الانتخابية، فهذه الأصوات الكثيرة تغير و تؤثر في سياسة الدولة وتزداد فعالية هذه الكثرة خصوصا إذا كان العامل النفسي يلعب تأثيره فيشعر كل فرد بقوة انتمائه إلى هذه الجماعات، كما يزداد إيمانه أكثر بالأهداف المسطرة([25]) وهناك عنصر آخر في غاية الأهمية تملكه الجماعات الضاغطة وهو الإمكانيات المادية التي عادة ما لا تتوفر لدى الأحزاب السياسية ببساطة، فالجماعات الضاغطة غالبا ما لا تكتفي باشتراكات أعضائها، بل تعتمد على التبرعات السخية الآتية من الأعضاء الأشد حساسية بالأهداف، كما لاننسى عامل التنظيم الذي تتوفر عليه الجماعات الضاغطة أكثر مما هو موجود لدى الأحزاب أو حتى البرلمانيين أنفسهم، هذا التنظيم لا يكفي وحده بل يجب أن يكون فعالا مقترنا بحيوية أعضائه وإدراكهم الجيد للأهداف بكل دقة متناهية، و مما يزيد من قوة الجماعات الضاغطة هو امتلاكها لوسائل تأثير فعالة تستعملها مع الحكومة أو مع الأحزاب السياسية أو حتى مع بعض النواب داخل السلطة التشريعية، منها قوة الإقناع أثناء المفاوضات مع الأطراف الأخرى (الحكومة) أو لغرض جلب أكبر عدد من المناصرين، و لعل هذه القوة مستمدة أساسا من الوسائل المادية التي تملكها، من مال وسلطة النفوذ الاقتصادي والاجتماعي .

كما أن التهديد يمثل أهم الوسائل في يد الجماعات الضاغطة في مواجهة الحكومة فهي عادة ما تلوح بتنظيم مظاهرات و احتجاجات أو تلجأ إلى إعلان الإضرابات معتمدة في ذلك على العدد الكبير للمنخرطين أو المتعاطفين تدفعهم لذلك على الخصوص قوة إيمانهم بالأهداف وإحساسهم بقرب هذه الأهداف إلى تطلعاتهم، لأن من طبيعة الفرد أنه يؤمن بالملموس أكثر من إيمانه بالوعود التي هي من الوسائل التقليدية للمنتخبين و للأحزاب السياسية على الخصوص، و التهديد قد يمارس حتى على بعض أعضاء البرلمان من قبيل

---

[25] ـ الدكتور أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين سنة 1968 ، ص 745 .

قطع بعض الامتيازات عنهم أو حث أعضاء الجماعة لضاغطة على عدم التصويت لصالحهم مرة أخرى، وتدد هذه الجماعات حتى بعض الأحزاب بقطع الإعانات المالية عنها إذا كانت تمولها .

و تستطيع الجماعات الضاغطة اللجوء إلى وسيلة التهديم"SABOTAGE" وهي أن تقوم بكل ما يؤدي إلى إضعاف الحكومة أو حتى القضاء عليها، وهنا تتمتع بأساليب كثيرة أهمها أن تحث أعضاءها على الامتناع عن أداء الضرائب إذا كانت هذه الجماعة الضاغطة تنتمي إلى القطاع الاقتصادي مثل منظمة أرباب العمل([26])

إن كل هذه الوسائل المتوفرة لدى الجماعات الضاغطة خولت لها لا محالة الحق في أن تستمع الحكومة لمطالبها مباشرة اعتبارا لتأثيرها الكبير و قدرتا على تحريك الجماهير وتأليبها ضد الحكومة أو اتخاذها أداة طيعة في يد هذه الحكومة، ولعل دراسة الدور الذي لعبه و يلعبه المجتمع المدني بمختلف أطرافه في الأزمة المؤسساتية التي عرفها النظام السياسي الجزائري يبين بوضوح أكثر هذا الدور، و يبرر لماذا أصبحت الحكومة تتعامل مع المجتمع المدني أكثر مما تتعامل مع البرلمان باعتباره هيأة نابعة من الإرادة الشعبية .

الفرع الثالث : دور منظمات المجتمع المدني في الأزمات

لقد كان دور منظمات المجتمع المدني المختلفة حاضرا و فعالا منذ بداية الأزمة السياسية التي يعاني منها النظام السياسي الجزائري، و على رأس هذه المنظمات الإتحاد العام للعمال الجزائريين و النقابات الطلابية، الذين نادوا بضرورة تبني إصلاحات سياسية وفتح المجال لتعددية الرأي و الأحزاب، هذه المطالب لم تكن إلا نتيجة و دعما في نفس الوقت للأحداث التي وقعت في الخامس أكتوبر من سنة 1988 و التي عبر من خلالها الشعب الجزائري عن إرادته في تغيير طرق الحكم، وفعلا فقد استجابت الحكومة لهذه المطالب بفتح المجال أمام التعددية الحزبية، كما تمكنت النقابات العمالية و الطلابية من الإفلات من سطوة الحزب الواحد الذي كان يصب كل إمكاناته في خدمة الحكومة وعليه فقد تحولت منظمات المجتمع المدني إلى أطراف فاعلة في الحياة السياسية، و صارت

---

[26] - الدكتور أدمون رباط، المرجع السابق، ص 748 .

طرفا مهما يجب أن تقيم له الحكومة وزنا في اتخاذ القرارات الهامة، بل والأكثر من ذلك فإن هذه المنظمات تلعب دورا كبيرا في التأثير على الرأي العام أثناء الاستحقاقات الانتخابية والمثال على ذلك حصول التيار الإسلامي في الجزائر على أغلبية المقاعد النيابية في الانتخابات التشريعية التي نظمت سنة 1991، وذلك بسبب الاستحواذ على النقابة الإسلامية للعمل، إضافة إلى عدد كبير من المساجد التي لها تأثير كبير في نفسية الفرد الجزائري، و بعد ذلك فإن منظمات المجتمع المدني كان لها تأثير عكسي على الفوز الذي حققه الإسلاميون، فقد تمكنت السلطة السياسية آنذاك من حشد كثير من النقابات كان على رأسها الإتحاد العام للعمال الجزائريين بزعامة الراحل عبد الحق بن حمودة من أجل إيجاد وسيلة لمنع وصول الإسلاميين إلى الحكم دون تأليب الشعب ضدها، و قد أمكنت هذه المجهودات من إنشاء اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر، هذه اللجنة جندت في صفوفها كثير من منظمات المجتمع المدني قصد حماية الجمهورية " من المد الأصولي " الذي كان يتهددها، وقد كان وقف المسار الانتخابي قبل الدور الثاني منه و تمت مصادرة إرادة الشعب بمباركة من أطراف المجتمع المدني.

ومهما يكن لمنظمات المجتمع المدني من دور سلبي إذ أنه كان دائما وسيلة في يد الحكومة تستعملها في ضرب خصومها، فإن الواقع يثبت أن هذه المنظمات كانت دائما الأكثر وقوفا في وجه الحكومة، و الأمثلة على هذا كثيرة فقد كان لمنظمات حقوق الإنسان و النقابات المهنية و نقابة الصحفيين و المحامين دور بارز في معارضة الانتهاكاتسس المتكررة للحريات العامة، و قد أعلن المرصد لوطني لحقوق الإنسان عن رفضه المحكمات العسكرية و المحاكم الخاصة[27] كما أن جمعيات و منظمات المجتمع المدني لم تكن غائبة عن الحوار الوطني الذي بدأ في سبتمبر 1994 أثناء ندوة الوفاق الوطني إضافة إلى المشاركة في المؤسسات الإستشارية التي سدت الفراغ الذي تركه غياب السلطة التشريعية إلى غاية 1997، و أثناء هذه الفترة شاركت في تأييد الدستور الجديد بتاريخ 28 نوفمبر 1996 و الواقع يؤكد أنه كلما وصلت السلطة السياسية إلى مأزق أو انسداد بسبب المشاكل السياسية أو الإجتماعية أو الإقتصادية إلا ولجأت إلى أطراف

[27] ـ الأستاذ أيمن إبراهيم الدسوقي، المجتمع المدني في الجزائر (الحجرة – الحصار – الفتنة) مجلة المستقبل العربي، العدد 9 ص 75 .

المجتمع المدني مستغنية عن الأحزاب السياسية و عن البرلمان على السواء، فالإضطرابات الإجتماعية التي شهدتها كثيرا من المناطق في الجزائر أثبتت أن السلطة التشريعية بعيدة جدا عن مشاكل الشعب، فلم يتمكن ممثلي الشعب من إبداء أي رد فعل، و حتى الأحزاب السياسية عاجزة بسبب فقدان الثقة فيها، فلم يعد يراها المواطن إلا مجموعة من الأشخاص ينتهزون فرصة المواعيد الإنتخابية لتحقيق أغراضهم الشخصية، و عليه فقد استثمرت الحكومة الوضع لصالحها من خلال فتح أبواب الحوار مع ممثلي المواطنين (ممثلي العروش) و هم مجموعة من الأشخاص وضع فيهم المواطن ثقته بدلا من ممثليهم في البرلمان .

الفرع الرابع : ضعف دور الأحزاب السياسية

إن الأحزاب السياسية تعتبر بالأساس موضوعا لعلم السياسة، لكن لا يمكن تجاهلها في علم القانون الدستوري و هذا للدور الفعال الذي تؤديه في بناء المؤسسات الدستورية للدولة فإذا كان النظام السياسي قبل دستور 1989 قائما على الحزب الواحد فإن الوضع قد تغير بعد هذا التاريخ و أصبحت التعددية السياسية أمرا واقعا أنتج أحزابا متعددة الإيديولوجيات و الأهداف، تشارك في بلورة النظام السياسي سواء بمشاركتها في السلطة أو عن طريق المعارضة الحقيقية التي تؤثر في الحزب الحاكم، وتفرض عليه بعضا من أفكارها، و لعل السلطة التشريعية تمثل الوسيلة الأكثر فعالية التي تملكها الأحزاب السياسية قصد التأثير على السياسة العامة للبلاد.

و الحزب السياسي يسعى دائما إلى هدف محدد هو الوصول إلى الحكم ولكي يصل إلى ذلك عليه أن يعنى بالمصلحة العامة أو أن يتظاهر بذلك على الأقل[28] وعموما فإن الضعف الذي أضحى يميز أحزاب المعارضة في مواجهة لسلطة يكمن في أسباب داخلية أي داخل الأحزاب نفسها، و نجمل هذه الأسباب في النقاط التالية :

1 – عدم القدرة على تجسيد الأهداف المسطرة : إن الحزب السياسي عند بدايته الأولى يتمتع بقدرة كبيرة على التعبئة الجماهيرية، لكن سرعان ما يفقد بريقه خصوصا إذا

---

[28] - ليسلي ليبسون، الحضارة الديمقراطية، تعريب فؤاد مويساتي – عباس العمر، منشورات دار الآفاق – بيروت – ص 119 .

لم يتمكن من تجسيد أفكاره على أرض الواقع، وسبب هذا الإخفاق هو أن أحزاب المعارضة تضع لنفسها أهدافا أكبر من إمكاناتا، وفي أغلب الحالات لا تسطر برنامجا واضح المعالم يأخذ بالحسبان الإمكانات المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة، كما أن انسياق الكثير من الأحزاب وراء مواجهات مع الحكومة دون الأخذ في الحسبان مسألة ميزان القوى على الساحة السياسية، غالبا ما أدى إلى نتائج عكسية .

2 – عدم القدرة على التكيف مع المتغيرات : ونقصد هنا تكييف الأفكار مع المتغيرات الإجتماعية و الفكرية مع الحقائق الموضوعية الجديدة، إذ تبقى الكثير من الأحزاب عاجزة عن اللحاق بذه المتغيرات الموضوعية، و لعل السبب الرئيسي وراء هذا العجز يكمن في الإنغلاق الفكري على الذات و رفض التفتح على الأفكار الأخرى حتى ولو كانت صائبة.

3 – الإنسداد التنظيمي : إن الكثير من الأحزاب السياسية تقف عاجزة عن إيجاد صيغة تنظيمية تمكن هياكل الحزب من القيام بوظائفها بفعالية، وتحدث ديمقراطية داخل الحزب وهذا الأمر يعود بالسلب على أداء الحزب داخل الساحة السياسية و بالتالي ينقص من قوة المعارضة داخل البرلمان **([29])**

4 – علاقة الأحزاب بممثليها في البرلمان : إن القول الأصح هو أن البرلمانيين لا يمثلون إلا الأشخاص الذين انتخبوهم لهذه المهمة النيابية، غير أن اعتبار هؤلاء الممثلين في الغالب أعضاء في أحزاب سياسية يؤدي إلى احتمال حدوث تصادم بين البرلمانيين و أحزابم الأصلية، وهذا الأمر ينبع من عامل نفسي يولد لدى النائب إحساسا بأنه في مرتبة أعلى داخل الحزب الذي ينتمي إليه، فاختيار النائب يعني أولا و قبل كل شيء وضع الثقة في شخصه و كان يتقاسم هذه الثقة مع حزبه قبل إجراء الانتخابات، لكن بمجرد أن يتحصل على منصبه في البرلمان يحس النائب باستقلاليته عن حزبه، لكن الحقيقة الأدهى من كل

[29] ـ الأستاذ عبد الإله بلقزيز، المعارضة و السلطة في الوطن العربي، مجلة صادرة عن مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ديسمبر 2001 ، ص من 32 إلى 39 .

هذا هي إحساس النائب ببعده عن الجماهير التي وضعت ثقتها فيه، وهذا الأمر ناتج عن تغير الظروف المعيشية للمنتخب، خصوصا إذا كان ينتمي إلى حزب يملك قاعدة شعبية غير نخبوية فيغير من موقعه الاجتماعي نتيجة التعويضات المادية المرتفعة التي يستفيد منها أعضاء البرلمان، إضافة إلى الامتيازات العينية والاجتماعية التي قد تدوم حتى بعد انتهاء العهدة النيابية، و لا شك في أن هذا الأمر يخدم كثيرا السلطة التنفيذية التي تملك وسائل تضغط بها على النواب، فإضافة إلى إغرائهم بالمرتبات المرتفعة و الامتيازات العينية الأخرى يمكن إطلاق وعود بخصوص تقلد مناصب عليا في الدولة إما أثناء العهدة النيابية (وزراء في الحكومة) أو حتى بعد انتهاء العهدة الانتخابية خصوصا إذا كانت هناك مشاكل بين النائب و لحزب الذي ينتمي إليه، فخشية من الاستغناء عن خدماته يلجأ إلى السلطة التنفيذية لأنها في النهاية توفر له مستوى معيشي أفضل و أكثر ديمومة، و الأمثلة كثيرة عن تمرد البرلمانيين عن أحزابهم في المجلس الشعبي الجزائري إذ كثيرا ما أعلن عدد من النواب انفصالهم عن حزبهم الأصلي ليتجهوا بعدها إلى مناصب حكومية أو في أحسن الأحوال إلى إنشاء حزب جديد ببرنامج مغاير و بأهداف أخرى مما يعني أن نائب الشعب قد أعلن تخليه عن الأهداف المعلن عنها قبل انتخابه، و الحزب يملك وسائل للضغط على المنتخبين من قبيل النظام الانتخابي الذي يقوم على أساس اللائحة و التمثيل النسبي، فالحزب هو الذي يختار من يكون على رأس اللائحة، لذلك يجد النائب نفسه مجبرا على الخضوع لإرادة حزبه خوفا من استبعاده من اللائحة في الاستحقاقات الانتخابية القادمة، لكن يبقى تأثير هذه الوسيلة نسبيا بسبب شعور النائب بتفوقه و بسبب الامتيازات التي توفرها الحكومة و هي امتيازات مادية و معنوية مغرية جدا، كما أن الكتل البرلمانية وسيلة للضغط على النواب و إجبارهم على التمسك بالانضباط الحزبي والانصياع لأوامر القيادة الحزبية داخل البرلمان أثناء مناقشة مشاريع القوانين و التصويت عليها، غير أن الواقع يثبت انفلات هذه الوسيلة من يد الحزب بسهولة فالتصويت داخل المجلس الوطني الشعبي شخصي[30]

---

[30] - إن المادة 3/63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على : " تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي " منشور بالجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000.

و ليس النائب مجبرا على التصويت لصالح إرادة الكتلة، بل له أن يخالف ذلك بناءا على رغبته الشخصية.

أخيرا فإن العلاقة بين الأحزاب و منتخبيهم من البرلمانيين ترجع بالدرجة الأولى إلى قوة الحزب و درجة التماسك والانسجام داخله، فإذا كان حدوث الخلافات والانشقاقات شيء عادي يعبر على درجة الوعي الديمقراطي داخل الحزب نفسه، إلا أن النتيجة تكون عكسية تماما إذا غلبت سلبيات هذه الظاهرة على إيجابياتا، فكثرة الانشقاقات تعطي انطباعا لدى الشعب على الضعف الذي تعاني منه بنية الأحزاب ونظرا لوجود صلة مباشرة و ظاهرة بين انشقاق الحزب و كتلته داخل البرلمان فإن الأمر يؤدي حتما إلى زعزعة الثقة أو حتى فقدانا بين الشعب و هذه الأحزاب أو بين الناخبين و منتخبيهم في البرلمان، مما يؤدي إلى زعزعة الثقة التي منحها الشعب للهيئة التشريعية بأسرها، فتكرار هذه الحوادث في المؤسسة التشريعية دون غيرها يولد الشعور لدى الشعب أن السلطة التنفيذية أقوى و هي أجدى بالثقة من غيرها، و هذا يعطي بعض التفسيرات عن تنامي العلاقة بين الحكومة و ا لتمع المدني، فينبغي أن يحافظ الحزب السياسي على انسجامه و قوته التمثيلية بأن يكون متفتحا و متجاوبا مع ا لتمع المدني([31])

المبحث الثاني : البرلمان يمارس اختصاصا تشريعيا مقيدا

إن السلطة التشريعية تمارس اختصاصا مشروطا فيما يتعلق بمجال التشريع ونلاحظ أن الشروط التي تقيد سلطة البرلمان في ممارسته لوظيفة سن القوانين إما شروط قانونية و هي تلك المرتبطة بأحكام الدستور و ما تنطوي عليه من قيود و إما شروط موضوعية تملكها الحكومة كوسائل لتقييد البرلمان في ا ال التشريعي .

المطلب الأول : تقييد سلطة البرلمان الجزائري بموجب الدستور

[31] - الدكتور موريس دوفيرجي ، الأحزاب السياسية ، بدون دار نشر ، و بدون سنة ، ص 205 وما يليها .

إن هذا الاتجاه هو اتجاه عام يشمل أغلب الأنظمة السياسية الحديثة، فقد اعتمدت مختلف الدساتير فكرة تحديد الاختصاصات التشريعية حصرا بموجب مواد متفرقة، كما لم تعد سلطة التشريع حكرا على البرلمان، بل ينص الدستور في أحكامه على إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية أو إمكانية لجوئه إلى إجراء الاستفتاء الشعبي في بعض القضايا ذات الأهمية الوطنية .

الفرع الأول : الطابع الإستثنائي لصلاحية التشريع البرلماني في الدستور الجزائري

إن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تحديده لمجال التشريع بموجب مواد محددة في الدستور قد حد من صلاحيات السلطة التشريعية فصار تنظيم حياة الأفراد بموجب تشريعات هو الاستثناء، و في المقابل فإن المجال التنظيمي الذي يدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية قد عرف اتساعا كبيرا، و لعل هذا الوضع ليس خاصا بالنظام السياسي الجزائري بل جاء نتيجة لتغير الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية العالمية و أحسن مثال نأخذه هو النظام السياسي الفرنسي، فقد كانت النظرية السائدة في فرنسا بعد ثورة 1789 ترتكز على مبدأ سيادة الأمة و المجال هنا لا يتسع للتناول بالشرح لهذه النظرية و نشأتها التاريخية، وإنما ما نتناوله هو تأثيرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و عليه فإن سيادة الأمة كل لا يتجزأ تمارسها الأمة بواسطة ممثليها و هم أعضاء البرلمان، فهذا الأخير يقوم بكل الأعمال باسم الأمة، والنتيجة أن كل ما يصدر عن البرلمان إنما يعبر بالضرورة عن سيادة هذه الأمة، و بالتالي فهو أسمى من أي عمل يمكن أن يلغيه، و في هذا الصدد فإن الهيئتين التشريعية و التنفيذية مختلفتين تماما بسبب وجود سلطة أعلى من الأخرى، فالتشريع الصادر عن البرلمان هو أسمى من النصوص التنظيمية التي تصدرها الحكومة، و عليه يمكن إلغاء كل القواعد التنظيمية التي تتعارض مع التشريع هذا الأخير له الأولوية على المجال التنظيمي الذي كان يعتبر ضيقا جدا، وهذه الأولوية جاءت نتيجة لاعتبار القانون تعبير عن الإرادة العامة وهذا ما كرسته المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 كما أن

الدستور الفرنسي لسنة 1791 ينص في أحكامه على أنه لا سلطة تعلو على سلطة القانون، مما يعني أن البرلمان وحده يعبر عن السيادة الوطنية، غير أن النتيجة التي أوصلت إليها هذه النظرية هي سيطرة البرلمان على الساحة السياسية في فرنسا، لذلك كان لزاما إيجاد حل للحد من السيطرة البرلمانية في مجال سن القوانين، كذلك فإن العمل التشريعي أصبح يتميز بالتقنية من خلال تنظيمه لمواضيع اقتصادية ومالية من أجل مواجهة الأوضاع الاجتماعية الجديدة في المرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى و الثانية [32]

إن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد تعمد حصر ا ال التشريعي عندما أعطى للتشريع تعريفا ماديا و استبعد التعريف الشكلي الذي يعتبر تشريعا كل ما هو صادر عن البرلمان وفقا للإجراءات التشريعية دون تحديد ا ال، أما المعيار المادي فيعرف التشريع حسب ا الات المحددة حصرا بموجب مواد الدستور .

أما مجال التشريع في النظام القانوني الجزائري فقد عرف مرحلتين مختلفتين فالمرحلة الأولى تبدأ مع دستور 1963 و كانت قصيرة و لم تعرف التطبيق يسبب الظروف السياسية التي مرت بنا البلاد مباشرة بعد الاستقلال، لكن هذا لا يمنع من التطرق إليها، أما المرحلة الثانية فجاءت مع دستور 1976 .

1 – المرحلة الأولى مع دستور 1963 :

بتاريخ 20 سبتمبر 1963 وافق الشعب الجزائري على الدستور الأول للبلاد وبموجبه ينشأ ا لس التأسيسي الذي أصبح صاحب السلطة التشريعية غير المقيدة، غير أن واقع الأمر قد كان خلافا لذلك، فهياكل ا لس لم تتمكن من القيام بمهامها لاسيما اللجان نتيجة تأجيل أشغالها بسبب عدم وصول الإستدعاءات أو الوثائق أو عدم توافر النصاب القانوني الضروري لصحة الاجتماع، ضاف إلى ذلك تغيب الوزراء عن حضور الاجتماعات و هو ما دفع ببعض النواب إلى اتام الحكومة بأنا المتسبب في عجز ا لس التأسيسي عن القيام بمهامه التشريعية، بل و لجوئها إلى التشريع بواسطة مراسيم في ا الات

1- André Hauriou, Op cit , P 889 et suite

التي هي في الأصل من مجال القانون[33]، هذا الوضع تسبب في إضعاف كبير لسلطة المجلس الوطني، فسلطة التشريع صارت في يد الحكومة التي أصبحت تشرع بواسطة مراسيم وذهب دستور 1963 الذي أعده المجلس الوطني في نفس الاتجاه فهو يعطي للسلطة التشريعية صلاحيات أوسع في المجال التشريعي، و لعل هذا الأمر يرجع لاعتماد فكرة أن البرلمان يمثل السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، فالمادة 28 من دستور 1963 تعطي المجلس الوطني حق التعبير عن الإرادة الشعبية و صلاحية التصويت على القوانين و كذا مراقبة الحكومة، لذا فقد اعتبر مجال التشريع هو الأصل، أما المجال التنظيمي فليس إلا استثناءا، لكن هذا لا يمنع من وجود بعض المواد في الدستور تنص على بعض المجالات التي يشرع فيها البرلمان مثل المادة 15 المتعلقة بتحديد الجرائم و العقوبات، هذه المجالات جاءت في الدستور على سبيل المثال فقط و ليس على سبيل الحصر، غير أنه لم تمض أكثر من 23 يوما حتى لجأ رئيس الجمهورية آنذاك إلى نص المادة 59 من دستور 1963، و بموجبها تم تجميد العمل بالدستور و حلت محله سلطة رئيس الجمهورية و بذلك انتهى العمل بالدستور الذي لم يطبق .

2 – المرحلة الثانية مع دساتير 1976 و 1989 و 1996 :

تتميز المرحلة الثانية بالنسبة لمجال القانون في النظام القانوني الجزائر يقلب القاعدة التي تجعل المجال التشريعي للبرلمان هي الأصل، و قد حمل دستور 1976 هذه القاعدة التي بموجبها انحصر العمل التشريعي للبرلمان في مواد محددة من الدستور و لا ينبغي له التشريع في غير المجالات التي تنص عليها صراحة وإلا تعرض عمله للإلغاء من طرف المجلس الدستوري (الرقابة على دستورية القوانين) بحجة اعتدائه على المجال التنظيمي، فالمادة 15 من دستور 1976 و المادة 115 من دستور 1989 تتفقان مع المادة 122 من دستور 1996 التي تحصي مجموعة من المجالات التي تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان لكن هذه المادة ليست الحقل الوحيد للتشريع البرلماني وإنما هناك مجالات أخرى في مواد متفرقة من الدستور، غير أن الرجوع إلى المادة 125 من دستور 1996 التي تنص على

[33] - الدكتور سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 45 .

أن:" رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " يوضح نية المؤسس الدستوري الجزائري المتجهة نحو تقييد سلطة البرلمان، وهذا اقتداء بالدستور الفرنسي لسنة 1958، ولعل المؤسس الدستوري الفرنسي لما قلب القاعدة التي تعطي البرلمان مجال غير محدد للتشريع إنما أراد عقلنة النظام البرلماني الفرنسي، لذلك قدم تعريفا ماديا للقانون فيعتبر قانونا كل ما يصدر عن البرلمان وفقا للاختصاصات المخولة له بموجب الدستور كذلك فإن المادة 34 حددت بدقة المجالات التي يجب أن يضع فيها البرلمان القواعد العامة وتلك التي يكتفي فيها بوضع المبادئ الأساسية تاركا المجال للسلطة التنظيمية،لكن رغم تحديد الدستور الفرنسي لمجالات التشريع وتقسيمها إلى قسمين، فإن البرلمان الفرنسي لا يميز أثناء عملية التشريع بين المجالات التي يضع فيها القواعد العامة والمجالات التي يكتفي فيها بوضع المبادئ الأساسية، ومن جهة أخرى فإن البرلمان يستطيع التعدي على صلاحيات السلطة التنفيذية دون أن يعرض عمله للإلغاء لكن لا يكون ذلك إلا بسكوت الحكومة([34])

إن تقييد اختصاصات البرلمان الفرنسي مبررة بالممارسة العملية وتطور النظام الفرنسي على مدى عشرات السنين، وهذا عكس ما حصل في النظام السياسي الجزائري من خلال دستور 1976 الذي إضافة إلى حصر المجال التشريعي قام بحصر المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني في الدفاع عن الثورة الاشتراكية (المادة 127) كذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يجسد وحدة الحزب والدولة (المادة 11/21) وهو الذي يقوم بترشيح أعضاء المجلس الشعبي الوطني قبل الانتخابات، وبالتالي يكون أعضاء السلطة التشريعية تابعين للحزب ولرئيس الجمهورية، وبالنتيجة يكون العمل التشريعي بكامله خاضعا للإرادة السياسية للسلطة التنفيذية، فلم يكن هناك مبرر يدعو إلى إعادة النظر في التوازن بين السلطات أو إلى الحد من هيمنة السلطة التشريعية كما هو الشأن بالنسبة للنظام السياسي الفرنسي، فميزان القوى في النظام السياسي الجزائري كان دائما يميل

[34]- Ardant Philipe, Op- Cit , P 554 - 558

لصالح السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى تقييد صلاحيات البرلمان عن طريق تحديد اختصاصاته بموجب مواد الدستور.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع

إذا كان رئيس الجمهورية يأتي على قمة السلطة التنفيذية فإنه في بعض الحالات يشارك البرلمان صلاحية التشريع، ويكون ذلك إما عن طريق التفويض بالتشريع وهنا فإن البرلمان يعطي رئيس الجمهورية هذا التفويض التشريعي، وإما بواسطة الأوامر التي لها قوة التشريع، ويتم ذلك بين دورتي انعقاد البرلمان أو في الظروف غير العادية، وهناك طريقة أخرى ابتدعت بالممارسة الفعلية للسلطة في النظام السياسي الجزائري تتمثل في التشريع بواسطة المراسيم التشريعية Les décrets législatifs أثناء فترة المجلس الأعلى للدولة[35] من سنة 1992 إلى غاية 1994 وهو تاريخ انعقاد ندوة الوفاق الوطني.

1 – التفويض التشريعي:

يعتبر التفويض التشريعي من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية والتي تهدد في الوقت ذاته النظام الديمقراطي التمثيلي، فهو يعني تخلي السلطة التشريعية عن اختصاص أصيل من اختصاصاتها لصالح السلطة التنفيذية، لكن هذا الإجراء لم يكن نتيجة لتطور الفقه والفكر السياسي بقدر ما كانت نتيجة للمشاكل الواقعية التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، فالميكانيزمات التي يعمل بها البرلمان وما يميزها من بطء وكذا سيطرة الأهواء الشخصية والمصالح الحزبية على الأعضاء لا تسمح بمواجهة المشاكل المعقدة وما يلزم من سرعة في اتخاذ الإجراءات اللازمة[36] فالتفويض التشريعي إجاء فرضته الظروف لذلك يجب على القوانين أن تتساير مع الوقائع الجديدة لا أن تبقى جامدة حتى تؤدي إلى تعطيل الحياة الطبيعية للمجتمع[37]، وما يمكن قوله كذلك فإن التفويض التشريعي ليس إلا

---

35 - ينظر: مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92 – 02م أ د مؤرخة في 14 أفريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، منشورة بالجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 15 أفريل 1992.

36 - الدكتور محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، سنة 1974، ص 72 .

37 - الدكتور عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 251 .

نتيجة للفصل المرن بين السلطات القائم على مبدأ التعاون، فالبرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية لا يفوض اختصاصه إلا في الحالات التي يرى أنه غير قادر بنفسه على ممارسة اختصاصه التشريعي، فيفوضه لرئيس السلطة التنفيذية قصد الوصول إلى حلول سريعة وناجعة للمشاكل التي قد تطرح فجأة، فيكون بالتالي التفويض التشريعي ضرورة من حيث أنه يبحث أولا وأخيرا عن الصالح العام.

وفي الجزائر فإن دستور 1963 قد خول لرئيس الجمهورية بموجب المادة 58 صلاحية اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية بناءا على طلب يقدمه إلى الملس الوطني بموجبه يفوض هذا الأخير لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، غير أن هذه السلطة مقيدة بشروط هي:

- تحديد مدة التفويض.
- تتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء.
- تعرض هذه الأوامر في أجل ثلاثة أشهر على السلطة التشريعية للمصادقة عليها.

إن هذه الأوامر التفويضية تعتبر تشريعات عادية لأن الملس الوطني فوض جزءا من اختصاصه التشريعي لرئيس الجمهورية، كما أن هذه الأوامر تعالج مواضيع هي أصلا من مجال القانون، إضافة إلى خضوعها للرقابة على دستورية القوانين من طرف الملس الدستوري(المادة 64 من دستور 1963)، ومن جهة أخرى فإن اشتراط عرض هذه الأوامر على مصادقة الملس الوطني في أجل ثلاثة أشهر يفهم منه أن الأمر التشريعي ما لم يتم عرضه على مصادقة الملس الوطني فإنه يبقى ناقصا ولا يرقى إلى درجة التشريع.

إن دستور 1963 لم يحدد الال التشريعي أو الال التنظيمي على سبيل الحصر لذلك "فإن التداخل في الإختصاص لا يمكن تجنبه "([38])، فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يبين القيمة القانونية للأوامر التشريعية في حالة ما إذا رفض رئيس الجمهورية عرضها على الملس التشريعي، كما لم يرتب أي جزاء عن ذلك، فهل تعامل هذه الأوامر كالقرارات الإدارية فتخضع للقضاء الإداري أو تعامل كأعمال تشريعية فتخضع لرقابة الملس

[38] ـ الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 56 .

الدستوري؟ إن الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري بعد دستور 1963 لم تتناول موضوع التفويض التشريعي.

وعموما يبقى الحكم على شرعية التفويض التشريعي ميسورا إذا تعرض لها الدستور صراحة سواء بالمنع الصريح أو الإجازة الصريحة، لكن الأمر يختلف في حالة صمت الدستور، فالأصل أنه لا يجوز أن يفوض البرلمان اختصاصاته إلا إذا أجاز ذلك الدستور صراحة، فالمبدأ أن السلطات الدستورية عليها أن تمارس اختصاصاتا بنفسها و لا تتخلى عنها لأي سبب، وكثرة استعمال التفويض التشريعي بحجة مواجهة الظروف الطارئة كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة والرابعة يؤدي حتما إلى إضعاف السلطة التشريعية وانحصار دورها التشريعي([39])

2- الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية وبين دورتي انعقاد البرلمان:

كان أول ظهور لحالة الضرورة في ألمانيا أواخر القرن التاسع عشر فكان الأمير يملك سلطة اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون بحجة الضرورة العمومية، أما في فرنسا فلم تظهر حالة الضرورة إلا عند بداية الحرب العالمية الأولى، أم في النظام السياسي الجزائري فقد تم تنظيم حالة الضرورة في مختلف الدساتير المتعاقبة، ولعل ما تجدر ملاحظته أن الجزائر لم تخل أية فترة من فترات النظام السياسي فيها من الظروف غير العادية، لذلك نتناول هذا الموضوع من خلال الدساتير الجزائرية وكذلك النصوص المنظمة للمراحل الإنتقالية (1965، ثم بين 1992 إلى غاية 1996)

1 – التشريع في الظروف غير العادية في ظل دستور 1963:

إن المادة 59 من دستور 1963 تعطي رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ إجراءات استثنائية في حالة الخطر وشيك الوقوع وذلك قصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، وفي هذه الحالة يتوجب اجتماع المجلس الوطني (السلطة

[39] - الدكتور عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 246 وما يليها.

التشريعية)، إن هذه المادة غامضة في صياغتها تعطي رئيس الجمهورية كل السلطات التقديرية من أجل اللجوء إلى الإجراءات المنصوص عليها، ولم تشترط عليه إلا شرط الإجتماع الوجوبي للمجلس الوطني، فيكفي أن يقرر رئيس الجمهورية وجود الخطر الوشيك بمفرده كي يجمد العمل بالدستور ويستأثر بكل السلطات، وهو ما حدث فعلا فقد لجأ الرئيس أحمد بن بلة إلى الإجراءات الإستثنائية ولم تمض عن صدور دستور 1963 إلا أياما قليلة(40)

2- التشريع في الظروف غير العادية في ظل 1976:

إن الظروف الإستثنائية منصوص عليها في المواد من 119 إلى 123 من دستور 1976 وبموجبها يتوجب على رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الضرورية وتختلف هذه الإجراءات حسب اختلاف الأوضاع، فالمادة 119 تقرر أنه في حالة الضرورة يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار، لكن ذلك يكون في اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة، والمادة 120 تنص على إقرار الحالة الاستثنائية عندما تكون الدولة مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتا أو استقلالها، وفي هذه الحالة تخول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات الخاصة التي تتطلبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، وموازاة مع ذلك يجتمع ا الس الشعبي الوطني وجوبا باستدعاء من رئيسه، أما المادة 122 فتنص على حالة الحرب التي يعلنها رئيس الجمهورية في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول، ويتبع رئيس الجمهورية لإعلان الحرب إجراءات تتمثل في استشارة هيئة الحزب القيادية واجتماع الحكومة والاستماع إلى ا الس الأعلى للأمن، كما يجتمع ا الس الشعبي الوطني بحكم القانون، وفي هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية كل السلطات(41)

من خلال قراءتنا لنصوص المواد من 119 إلى 123 فإن سلطة التشريع التي يستأثر ا رئيس الجمهورية استثناءا ليست بسبب غياب السلطة التشريعية بل هي حاضرة ومجبرة على الاجتماع، لكن هذا الاجتماع شكلي ليس له أي دور لسبب بسيط

---

40 - الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 57.

41 -المادة 123 من دستور 1976 تنص على:" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

هو أن اتخاذ إجراء الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية يكون أثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة، وتؤكد الفقرة الأخيرة من المادة 118 من الدستور أسبقية الحزب على السلطة التشريعية فيما يخص تطبيق أحكام المواد 120، 122، 124 من دستور 1976.

أما فيما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني فإن لرئيس الجمهورية بموجب المادة 153 أن يشرع بأوامر، لكن يجب أن يعرضها على موافقة السلطة التشريعية التي توافق أو لا توافق على النص بدون مناقشة، وفي هذه الحالة يثور التساؤل عن مصير الأوامر التشريعية إذا لم يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، كما أن الدستور لم يرتب جزاءا عن عدم عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية، إن هذين الإشكالين يطرحان بنفس الطريقة التي طرحا بها بالنسبة للتفويض التشريعي الذي أقره دستور 1963 ويضاف إليهما في دستور 1976 عدم وجود نظام الرقابة على دستورية القوانين، وقد كان موجودا في الدستور السابق .

3 – التشريع في الظروف غير العادية في ظل دستوري 1989 و1996:

وضع هذين الدستورين شروطا موضوعية وأخرى إجرائية يجب توفرها لكي يلجأ رئيس الجمهورية إلى الحالات المنصوص عليها دستوريا في الظروف غير العادية وبالرغم من أن دستور 1996 ينص في المادة 92 منه على أن تنظيم حالتي الطوارئ والحصار يتم بموجب قانون عضوي، إلا أن هذا القانون قد تأخر في الصدور وبقي التنظيم الوحيد للظروف غير العادية ممثلا في أحكام الدستور التي لا تحتوي إلا قواعد عامة، فأول شرط ينبغي أن يتقيد به رئيس الجمهورية لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار هو الضرورة الملحة، أما شرط الحالة الاستثنائية فهو إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها فرئيس الجمهورية مجبر أولا على العمل وفق القواعد الدستورية العادية التي تكفل كل الحقوق والحريات الأساسية، وإذا رأى أن مواجهة الوضع المتردي لا تتم إلا بالقواعد الخاصة بالظروف غير العادية وبوصفه حامي الدستور يستطيع إقرار الإجراء الأقل خطورة على الحقوق والحريات الفردية(42)

---

42 - الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 271.

فيعلن مثلا حالة الطوارئ بدلا من حالتي الحصار أو الحالة الاستثنائية، أما الشرط الثاني فهو المدة إذ يجب أن يكون إعلان حالتي الطوارئ أو الحصار لمدة معينة.

أما الحالة الاستثنائية فلم يشترط فيها الدستور المدة المعينة بل ينص على أن انتهاءها يتم حسب إجراءات إعلانا، ولعل ما تجدر ملاحظته بالنسبة إلى هذا الشرط هو عمومية المدة المعينة التي يمكن أن تطول وفقا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده كما أن الشروط الشكلية فتتمثل أساسا في الاجتماع الوجوبي للهيئات الدستورية والاستشارية في الدولة:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن باعتباره هيئة استشارية فإن رئيس الجمهورية مجبر على استشارته دون أن يجبر على الأخذ برأي أعضائه، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلس الأعلى للأمن، ومن جهة أخرى فإنه يجب تقدير الآراء التي يصدرها هذا المجلس في مجال أمن الدولة([43])

- استشارة مجلسي البرلمان ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري: وهذا بالنسبة لإقرار حالتي الطوارئ والحصار، ولعل كل هؤلاء هم أعضاء في المجلس الأعلى للأمن، لذلك كانت استشارتهم شيئا ضروريا لرئيس الجمهورية حتى يكون لقراره الدعم الكافي، وهو الأمر الذي يعطيه سلطة ما يراه مناسبا من إجراءات وللمدة التي يراها ضرورية، وأما إذا أراد رئيس الجمهورية تمديد المدة فإنه يلزم الحصول على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ولكن في يد رئيس الجمهورية الفرصة الأولى التي تمكنه من الإفلات من طلب موافقة البرلمان، إذ أن تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار للمرة الأولى ليس مقيدا بشرط،فهو يدخل في إطار السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، أما في الحالة الاستثنائية فإن الشروط الشكلية تتمثل في استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء كما يجتمع البرلمان وجوبا وفي هذه الحالة يعطي الدستور لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في اتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها ظروف الحالة، وعليه يطرح التساؤل حول جدوى اجتماع

---

[43] ـ الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي لجزائري، المرجع السابق، ص 272.

البرلمان إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بكل الصلاحيات بما فيها صلاحية التشريع عن طريق الأوامر وفقا لنص المادة 124 من الدستور([44])

4 – التشريع في ظل النصوص المنضمة للمراحل الانتقالية (1965 ثم بين 1992 و1996):

لقد عرفت الجزائر مرحلتين انتقاليتين، الأولى كانت بعد حدوث انقلاب سنة 1965 وقد تم تنظيمها بموجب أمر 10 جويلية 1965، أما المرحلة الانتقالية الثانية فكانت بين سنتي 1992 و1996 وجاءت بعد توقيف العمل بالدستور بسبب الثغرة القانونية الموجودة فيه([45])، والسؤال هنا هو ما مكانة التشريع والسلطة التشريعية أثناء فترتي تجميد العمل بالدستور؟

إن أمر 10 جويلية 1965 لم يحدد الإجراءات الواجب إتباعها في التشريع ولا العلاقة بين السلطات العامة، وكل ما نص عليه هو تشكيل مجلس الثورة الذي يقوم مقام السلطة التشريعية، ويتكون هذا المجلس من 26 عضوا معينين ورئيسه هو نفسه رئيس مجلس الحكومة الذي يعوض منصب رئيس الجمهورية، هذا الأمر يبرر تحول أعضاء مجلس الثورة إلى مجرد موظفين يخضعون للإرادة المطلقة لرئيسهم، فصلاحيات مجلس الثورة هي استشارية تقتصر على إبداء الرأي حول الأوامر التي يصدرها رئيس مجلس الحكومة.

أما المرحلة الانتقالية الثانية الممتدة بين 1992 و1996 التي أعقبت استقالة رئيس الجمهورية فقد تميزت بمرحلتين مختلفتين، فالمرحلة الأولى عرفت المجلس الوطني

---

[44] - تنص المادة 3/124 من دستور 1996 على:" يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"
ولمزيد من التفاصيل ينظر: الأستاذ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور – النظام القانوني للأوامر – مجلة إدارة العدد 2- 2000 ص 9 وما يليها.

[45] - لم تستطع المادة 84 من دستور 1989 مواجهة الوضع السياسي الذي آلت إليه البلاد بعد شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الإستقالة الذي تزامن مع حل البرلمان،فالمادة المذكورة لم تنص على حالة الشغور بسبب الإستقالة إذا اقترنت مع حل البرلمان.

الاستشاري، أما المرحلة الثانية فكانت ابتداءا من أرضية الوفاق الوطني التي عرفت اللس الوطني الانتقالي (C N T) كهيئة تشريعية([46])

إن اللس الأعلى للأمن بناءا على إعلانه بتاريخ 14 يناير 1992 أنشأ اللس الأعلى للدولة (H C E) الذي حل محل رئيس الجمهورية، ويتكون اللس من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، وقد حدد الإعلان صلاحيات اللس الأعلى للدولة في مادته الثانية، تتمثل في ممارسة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في دستور 1989 إلى غاية انتهاء العهدة الانتخابية التي بدأت سنة 1988، وعليه فإن اللس يضطلع بمهام السلطة التنفيذية ويلاحظ الأستاذ محمد براهيمي أن بيان 14 يناير 1992 لم يعين الهيئة التي تقوم بوظيفة التشريع بعد الشغور الذي تركه غياب السلطة التشريعية، ويتعجب من أن اللس الأعلى للأمن لم يفصل في هذا الأمر([47])، وقد أخذ اللس الأعلى للدولة بالمبادرة من خلال مداولته رقم 92-02 المؤرخة في 04 أبريل 1992 ليقرر لنفسه صلاحية التشريع بواسطة المراسيم التشريعية([48]) التي يصدرها رئيس اللس الأعلى للدولة وقد تم إنشاء اللس الوطني الاستشاري([49]) الذي يقوم بوظيفة استشارية في الال التشريعي، وهو تابع كلية للسلطة التنفيذية لأن اللس الأعلى للدولة هو الذي أنشأه، وعليه فإن المرسوم الرئاسي رقم 92-39 هو الذي يحدد تشكيل وعمل اللس الاستشاري الوطني فالمادة 06 من هذا المرسوم تحدد أعضاء اللس الاستشاري بستين(60) عضو ينتمون إلى كل الفئات الاجتماعية للشعب الجزائري من عالم الشغل والاقتصاد والتربية والشبيبة والثقافة ومختلف العلوم، فهذه التركيبة تمكن اللس الأعلى للدولة من الإطلاع على كل المصالح من خلال

---

[46] - الأستاذ بغداد خنيش، المؤسسات الدستورية في الظروف الإستثنائية، لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق بين عكنون، سنة 2001 ص 126 – 127.

1- Mohamed Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d expressions institutionnel, OPU Alger, 1995- 1996 , P 93.

[48] - تنص المادة الأولى من المداولة رقم 02/92 على ما يلي:" يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي".

[49] - تنص المادة 06 من إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 يناير 1992 على:" تساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية" غير أنه لم يتم تحديد تسمية هذه الهيئة أو تشكيلها لذلك فإن المجلس الأعلى للدولة بموجب المادة 02 من مداولته رقم 02/92 قام بإنشاء المجلس الوطني الإستشاري.

الآراء الاستشارية التي يبديها الـلس الاستشاري، ومما لا شك فيه هو أن إنشاء الـلس الاستشاري الوطني من أجل سد الفراغ الذي أحدثه غياب المؤسسة التشريعية، لكن الواقع غير ذلك إذ أن الجهاز التنفيذي (الـلس الأعلى للدولة) قد جعل كل السلطات في يده[50] فالـلس الاستشاري لا يملك القرار بل دوره يقتصر على إصدار تقارير والقيام بدراسات للمواضيع التي تحال عليه ويعطي رأيه فيها، وإذا كان لجوء الـلس الأعلى للدولة إلى الـلس الاستشاري إجباريا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-39 فإن الأخذ بالرأي ليس إجباريا، من هنا نستنتج أنه في غياب السلطتين الدستوريتين(التشريعية والتنفيذية) وفي ظل سلطة تنفيذية واقعية لا تستند إلى أية شرعية قانونية بل فرضها منطق الحفاظ على الدولة الجزائرية ومبادئ الديمقراطية المكتسبة بعد أحداث 05 أكتوبر 1988، فإن السلطة التشريعية غابت كلية عن الساحة تاركة الـال لسلطة تنفيذية تحتكر كلية الـال التشريعي بحجة الحفاظ على الدولة الجزائرية ف ظل الظروف غير العادية.

وبعد انتهاء العهدة الرئاسية التي بدأت في ديسمبر 1988 بقيت الأوضاع السياسية على حالها، فأزمة غياب المؤسسات الدستورية لم تستطع المرحلة الإنتقالية الأولى (1992 – 1994) تجاوزها، لذلك كان لزاما على الـلس الأعلى للأمن أن يجد مؤسسات المرحلة الإنتقالية الثانية، وفعلا بموجب ندوة الوفاق الوطني التي ضمت شخصيات وطنية معروفة تم استحداث منصب رئاسة الدولة مكان الـلس الأعلى للدولة واستحدث جهاز الحكومة، كما تم وضع الـلس الوطني الانتقالي (C N T) مكان الـلس الاستشاري الوطني، وبذلك انتهت فترة التشريع بواسطة المراسيم التشريعية التي يكون مصدرها الجهاز الحكومي (الـلس الأعلى للدولة).

إن أرضية الوفاق الوطني التي نشرت بتاريخ 31 جانفيي 1994 قد تبنت الفصل بين السلطات بفصلها بين الجهازين التنفيذي والتشريعي[51] فلم يكن الـلس الوطني الانتقالي مجرد هيئة استشارية إذ أن المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني توكل مهمة

50- Dr Mohamed Brahimi, Op-Cit, P 101.

51 - تنص المادة 05 من أرضية الوفاق الوطني على:" تخضع هيئات المرحلة الانتقالية للدستور وللأحكام المتعلقة بها الواردة في هذا النص" منشورة بالجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 31 يناير سنة 1994، ومن المعلوم أن دستور 1989 قد تبنى نظام الفصل بين السلطات.

التشريع للمجلس الانتقالي بواسطة الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون[52] وهذا بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث أعضاء المجلس بعد موافقة الحكومة.

غير أن ما يلاحظ في هذه النقطة هو إحداث قاعدة جديدة لم تكن معروفة وهي تسمية النصوص التشريعية الصادرة من هيئة تشريعية بتسمية الأوامر رغم أن هذه التسمية عادة ما تكون للنصوص ذات الطابع التشريعي المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، ولا بد من ملاحظة أن أرضية الوفاق الوطني أوكلت المهمة التشريعية للمجلس الوطني الانتقالي دون رئيس الدولة ولا الحكومة، لكن الواقع يثبت تأثير الجهازين الأخيرين على سلطة المجلس الوطني الإنتقالي في مجال التشريع، فالمجلس ليس هيئة منتخبة فهو يتكون حسب المادة 27 من أرضية الوفاق الوطني من مائتي عضو كلهم معينون، إما من طرف الدولة أو من ضمن الأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية[53]، ويقوم المجلس الوطني الانتقالي بالتصويت على الأوامر بالأغلبية البسيطة[54] بعد أن يبادر بها رئيس الحكومة ويصادق عليها بمجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الدولة، كما يمكن لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي أن يبادروا بأوامر، غير أن مبادرتهم تقتصر على أهداف المرحلة الانتقالية التي وردت في مقدمة المرسوم الرئاسي رقم 94 -40 المؤرخ 29 يناير 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، أما بالنسبة لميدان القانون فالحكومة تحتكر المبادرة، وإضافة إلى هذا التحديد في مجال المبادرة فإن اشتراط التصويت على الأوامر بالأغلبية البسيطة من شأنه أن يرجح كفة السلطة التنفيذية لتمرير أي مشروع أمر بسهولة، فعدد أعضاء المجلس الذين تعينهم الدولة و البالغ عددهم 30 عضوا (15 بالمائة) وهو عدد يكفي لتقرير الأغلبية البسيطة المطلوبة.

---

[52] -Dr M. Boussouma, La constitution de 1989 entre le 11- 01- 1992 et le 16-11- 1995, Revue IDARA , N **2-2000**, P 90.

[53] - لم يراع في تعيين أعضاء المجلس الوطني الانتقالي من الأحزاب السياسية الوزن الشعبي لكل حزب، لكن تم اقتسام المناصب بصفة متساوية.

[54] - تنص المادة 1/26 من أرضية الوفاق الوطني على:" يصوت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة".

من هنا نستنتج أن سلطة التشريع التي منحتها أرضية الوفاق الوطني للمجلس الوطني الانتقالي هي سلطة شكلية وأن السلطة التشريعية الحقيقية هما الحكومة ورئيس الدولة، والمجلس ليس إلا غرفة توافق على ما يصدره الجهاز التنفيذي(55)

الفرع الثالث: لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي

إضافة إلى حصر مجال التشريع في مواد الدستور فأن الدستور منح رئيس الجمهورية إمكانية استشارة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء، هذه الإمكانية وإن كانت لصالح السلطة التنفيذية فإنها بالتأكيد تعتبر تحديدا لصلاحية التشريع التي تشكل الاختصاص الأساسي للبرلمان، فرئيس الجمهورية يمكنه اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب (المادة 4/7 من دستور 1996) لاستفتائه حول موضوع معين أو قضية ذات أهمية وطنية (المادة 8/77 من دستور1996) وتبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية واسعة في المواد التي يراها هو دون سواه أنها ذات أهمية وطنية، وهذا عكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي قيد ولو نظريا صلاحية لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء بقيدين رئيسيين يتمثل القيد الأول في عدم إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء إلا باقتراح من الحكومة أو من أحد مجلسي البرلمان، كما أن اقتراح الاستفتاء يجب أن يتم أثناء انعقاد الدورة البرلمانية، أما في حالة ما إذا أرادت الحكومة اقتراح استفتاء بين الدورتين التشريعيتين فلها إمكانية استدعاء البرلمان في دورة غير عادية(المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958)، أما القيد الثاني فيتمثل في المواضيع المحددة التي يمكن أن يلجأ فيها رئيس الجمهورية للاستفتاء وهي مذكورة في المادة 11 من دستور 1958 فكل استفتاء يجب أن يكون موضوعه تنظيم السلطات العمومية أو المصادقة على اتفاقية أو معاهدة(56).

1 – Dr M – Boussouma, Op.cit, P 91.

56 - الأستاذة سلاماني ليلى، الاستفتاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 1999، ص 100-101 .

وفي الجزائر فإن دستور 1963 قد جعل الاستفتاء منضما بطريقة تعطي الهيئة التشريعية مجالا مشتركا مع رئيس الجمهورية عند استعماله حق الاستفتاء (المادة 73 من دستور 1963) ولكن نظرا لقصر عمر هذا الدستور لم يتسن وضع قواعد إجرائية وشكلية لممارسة حق اللجوء إلى الاستفتاء، وعليه فإن الدراسة تنصب على الدساتير التالية لدستور 1963 وقد سبق بيان أن الدستور الجزائري قد جعل المجال التشريعي محصورا بموجب مواده، ولم يكتف بهذا الحصر إذ يضيف إليه حصرا آخر يتمثل في اقتحام السلطة التنفيذية للمجالات المحددة للسلطة التشريعية بواسطة حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي الممنوح لرئيس الجمهورية، والسؤال المطروح هو ما مدى تأثير الاستفتاء الشعبي على اختصاصات السلطة التشريعية ؟ وكيف يمكن لهذه الأخيرة مقاومة هذا "التعدي الدستوري" على صلاحياتها في مجال إعداد القوانين؟

إن أثر اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي على الاختصاص الشريعي للسلطة التشريعية، ويظهر جليا من خلال المواضيع التي يتناولها الاستفتاء وهي مواضيع يمكن أن تدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، وعليه يمكن تعديل أي تشريع عادي بقانون استفتائي وهنا يصير القانون الاستفتائي بمبادرة من رئيس الجمهورية في مرتبة أعلى من التشريع الذي صادق عليه البرلمان، ولا تستطيع السلطة التشريعية الرد على هذا التعدي من قبل رئيس الجمهورية، إذ لو افترضنا أن تشكيلة البرلمان من أغلبية معارضة للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية فإن نواب البرلمان لا يمكنهم بتاتا اقتراح تعديل قانون استفتائي بقانون عادي، وذلك التزاما بقاعدة توازي الأشكال، وهناك أيضا عقبات إجرائية تتمثل على الخصوص في وجود الغرفة الثانية التي يعين فيها رئيس الجمهورية ثلث الأعضاء، كذلك تدخل الحكومة في وضع جدول أعمال السلطة التشريعية إذ يتم إعداد جدول الأعمال حسب ترتيب الأولوية للمشاريع والاقتراحات التي ترى أنها ضرورية لتنفيذ برنامج الحكومة([57])

المطلب الثاني: وسائل السلطة التنفيذية لتقييد دور البرلمان

[57] - الأستاذة سلاماني ليلى، الاستفتاء في الجزائر، المرجع السابق، ص 102 وما يليها.

تمتلك السلطة التنفيذية عدة وسائل تستطيع بواسطتها تقييد دور السلطة التشريعية وتتمثل هذه الوسائل في بيان السياسة العامة للحكومة الذي يمكن السلطة التنفيذية من التهرب من مناقشة مشروع القانون وما يمكن أن ينجر عنها من اقتراحات تعديله من طرف النواب، وهناك كذلك الغرفة الثانية (مجلس الأمة) الذي وإن اعتبر هيئة تنتمي إلى السلطة التشريعية إلا أن الحكومة يمكن أن تستعملها لمواجهة أية تعديلات قد يقرها أعضاء المجلس الشعبي الوطني على المشروع الأصلي للقانون موضوع المناقشة.

الفرع الأول: التصويت على بيان السياسة العامة للحكومة والتصويت بدون مناقشة

تملك الحكومة وسيلة هامة تمكنها من التهرب من المناقشة البرلمانية لمشروع القانون وما يمكن أن ينجر عنها من اقتراحات تعديل قد تمس بجوهر النص التشريعي، إذ يمكن للحكومة أن تطلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وهذا وفقا للفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 84 من دستور 1996، وباللجوء إلى نص المواد 62 و63 و64 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بعلاقات البرلمان والحكومة فإن طلب التصويت بالثقة يسجل وجوبا في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني الذي يصوت أعضاؤه بالأغلبية البسيطة، وتكتسب الحكومة بهذا الدعم سلطة إضافية في مواجهة السلطة التشريعية، لكن البرلمان من جهته إذا لم يصوت بالثقة لصالح الحكومة عرض نفسه لتطبيق نص المادة 129 من دستور 1996، فبدلا من قبول استقالة الحكومة يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وهو الإجراء الأقرب إلى المنطق خصوصا إذا رأى رئيس الجمهورية في الحكومة الحالية الأكثر تجانسا والأقرب إلى تطلعاته وبرنامجه.

وإجراء التصويت على النص بدون مناقشة يكون بالنسبة للأوامر الرئاسية التي يتم التصويت عليها من طرف الغرفتين في أول دورة تشريعية للبرلمان ودون قبول أي تعديل

وبعد الاستماع إلى اللجنة المختصة([58])، وكذلك فإن الاتفاقيات والمعاهدات لا يمكن أن تكون محل تصويت على موادها بالتفصيل أو محل تعديل([59])

ويعتبر التصويت بدن مناقشة وسيلة للحكومة في مواجهة الأغلبية داخل البرلمان أكثر منه لمواجهة المعارضة، فهو يهدف إلى ضرب التجانس الحاصل داخل الأغلبية خاصة إذا كانت هذه الأغلبية مشكلة من تشكيلتين سياسيتين أو أكثر، فهذا التصويت هو إجراء يعود بآثار سلبية على السلطة التشريعية لأنه يحد من حرية النواب في المجال التشريعي ويقطع الريق أمامهم لإحداث أي تعديل يمكن أن يروه ضروريا أثناء المناقشة، فالحكومة تضعهم أمامهم خيارين إما الكل أو اللاشيء([60])، فهو في النهاية تصويت بالثقة لصالح الحكومة.

الفرع الثاني: مجلس الأمة وسيلة الحكومة للضغط على السلطة التشريعية

يعتبر إحداث غرفة ثانية في البرلمان فكرة مستحدثة في النظام السياسي الجزائري جاءت مع دستور1996، وقبل هذا الدستور كانت السلطة التشريعية تتكون من غرفة واحدة تتمثل في المجلس الشعبي الوطني الذي يحتكر لوحده صلاحية التشريع، أما وقد أحدث مجلس الأمة كغرفة ثانية فإن السلطة التشريعية قسمت بين غرفتين تختلفان من حيث التركيب وطريقة التشكيل، والسؤال هو هل إحداث غرفة ثانية في البرلمان كان فعلا لإعطاء دفع جديد لهيئة يبدو أنا ما فتئت تضعف أمام هيمنة السلطة التنفيذية؟ أو أن الأمر ليس إلا تكريسا لهذه الهيمنة من خلال استخدام مجلس الأمة كوسيلة ضغط على السلطة التشريعية؟

إن إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري يجد عدة مبررات عملية ففي المقام الأول فإن احتكار العمل التشريعي ينتهي خاصة في مجال إعداد القوانين

---

[58] - ينظر المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، منشور بالجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 09 مارس 1999 .

[59] - ينظر المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، غير أن النظام الداخلي لسنة 2000 لم يتطرق إلى إجراءات التصويت على الاتفاقيات والمعاهدات، وكذلك لم يتم التطرق لهذا الموضوع في القانون العضوي رقم 99-02 المشار إليه أعلاه.

3 – Ardant Philippe, Op-Cit, P 571 .

والتصويت عليها، فرغم أن مجلس الأمة لا يملك صلاحية المبادرة باقتراح القوانين إلا أن النص التشريعي فيه يمر بنفس الإجراءات التي يمر بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيقوم مجلس الأمة بمناقشة المشاريع التي صوتت عليها الغرفة الأولى، وهذا الأمر يجعل العمل التشريعي أكثر صرامة وذلك بإعطائه فرصة لكفاءات قد لا نجدها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، هذه الكفاءات تبدي رأيها من الناحبة التقنية، كما أن العدد القليل لأعضاء الغرفة الثانية يمكنهم من دراسة النص بتريث نظرا لتوفر الوقت الكافي لديهم[61] وهذا عكس ما هو حاصل على مستوى المجلس الشعبي الوطني الذي يدرس أحيانا عدة نصوص قانونية في جلسة واحدة خوفا من انتهاء الفترة التشريعية قبل التصويت على بعض المشاريع القانونية ذات الأهمية.

إن ما يلاحظ على الإجراءات التشريعية في النظام السياسي الجزائري هو أن المجلس الشعبي الوطني يتفوق على مجلس الأمة، فهذا الأخير لا يملك حق المبادرة بالتشريع،كذلك دراسة النصوص القانونية تبدأ دائما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فكان يمكن أن تعطى لمجلس الأمة إمكانية المبادرة بالتشريع حتى يتمكن أعضاؤه من إبداء آرائهم بأكثر وضوح دون انتظار المبادرة من المجلس الشعبي الوطني أو الحكومة، أما بالنسبة للأولوية في دراسة ومناقشة المشاريع القانونية فكان يمكن أن تكون بالتساوي بين الغرفتين، فتصبح للحكومة الحرية في إيداع النصوص القانونية على أي من الغرفتين شاءت، وهذا من شأنه أن يوفر الوقت لأعضاء البرلمان من أجل مناقشة كل المشاريع القانونية المسجلة في جدول الأعمال.

أخيرا فإن إحداث مجلس الأمة لا يؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي[62]، وهو ما تبينه التجربة الجزائرية، فميدانيا مجلس الأمة لم يعترض إلا على عدد قليل من النصوص المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني، فمثلا الفترة التشريعية الرابعة الممتدة بين سنتي 1997 و2002 عرفت اعتراض مجلس الأمة في مرتين، الأولى تخص المادة 41 من القانون

---

61 - الدكتور بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة العدد الأول، سنة 2000، ص 72.

62 - الدكتور بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 73.

المتعلق بالتحكم في الطاقة، والثانية تخص القانون الأساسي لعضو البرلمان، فهذا المؤشر وإن كان إيجابيا على التجربة الجزائرية بالنسبة لازدواجية الهيئة التشريعية إلا أنه لا ينبغي نسيان أمر هام هو أن الحكومة لم تكن لتعطل مشاريع قانونية صادرة من عندها، فالأرقام تبين أن نسبة أكثر من 80 في المائة من مجموع النصوص المصوت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي مشاريع قوانين ذات الأصل الحكومي، وعليه كان يمكن لرئيس الجمهورية الاستنجاد بالثلث الذي عينه من أعضاء مجلس الأمة وهو عدد كاف لتعطيل أي نص قانوني إذا لم يكن يتماشى مع التوجهات العامة لسياسة الحكومة وهناك وسيلة أخرى تستخدمها السلطة التنفيذية في حالة حدوث بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني معين بحيث تستطيع الحكومة تعطيل العمل التشريعي عن طريق عدم طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء فمجلس الأمة وإن لم يعطل العمل التشريعي فهو قد يكون وسيلة ضغط تستعملها الحكومة لمواجهة السلطة التشريعية، وتصحيح ذلك أمر واجب حسب رأي الأستاذ بوكرا إدريس الذي يقدم الحلول التالية:

- إلزام الحكومة بطلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء في آجال معينة.
- السماح بإعادة تقديم النص المعطل مرة ثانية أمام البرلمان.
- تقديم النص محل الخلاف على الاستفتاء الشعبي([63])

ومن مبررات إحداث مجلس الأمة كذلك تحسين الدور التمثيلي للسلطة التشريعية، فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يلعب دورا تمثيليا يقتصر على اعتماد عنصر التعداد السكاني كمعيار للتمثيل دون الأخذ بالحسبان التوزيع الجغرافي للسكان، فإن مجلس الأمة بفضل تركيبته وطرق انتخاب أعضائه يراعي المناطق الجغرافية عن طريق إعطاء كل ولاية حظ تمثيلها بعضوين(02) دون مراعاة لعدد السكان، وبالتالي يتمكن سكان المناطق المحرومة في الولايات الجنوبية من تدعيم تمثيلهم داخل البرلمان، ومن جهة أخرى فإن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية يعطي حظا للسلطة التشريعية للاستفادة من كفاءات ومؤهلات علمية، وهو ما يخفف من الطابع الشعوبي

[63] ـ الدكتور بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص 74.

والديماغوجي الذي يميز نواب الغرفة الأولى ويضفي على السلطة التشريعية بعضا من التخصص والتقنية.

ورغم كلما يعاب على دور مجلس الأمة فإن التجربة القصيرة التي عرفتها ازدواجية السلطة التشريعية يجب تشجيعها عن طريق سد النقائص وذلك بواسطة:

_ الحد من الأسبقية التي يتميز بها المجلس الشعبي الوطني خصوصا في مجال المبادرة بالتشريع والأولوية في دراسة النصوص القانونية، كما أن توسيع صلاحية إخطار المجلس الدستوري لرئيس مجلس الأمة يعطي توازنا أكثر داخل الهيئة التشريعية.

- فرض إلزامية أن تطلب الحكومة اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف على نص قانوني بين غرفتي البرلمان، وتحديد آجال يجب أن تحترمها الحكومة لتقديم هذا الطلب.

الخـاتمة

تعتبر عملية إعداد القوانين الوظيفة الأساسية للهيئة التشريعية التي تقوم بموجب هذه الوظيفة بوضع قواعد قانونية تمس الأفراد في حقوقهم وحرياتم،لذلك يجب أن تتمتع هذه الهيئة بالسيادة ولا تكون خاضعة للسلطة التنفيذية، والبرلمان لا يستطيع أن يتنازل عن سيادته لأي سلطة أخرى، لذلك جاءت المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 واضحة حين تنص على:" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما الس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" فالمادة واضحة إذ أنا تعطي كامل الصلاحية للبرلمان في مجال إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن الممارسة الميدانية تبين أن هذه السيادة لا يمكن أن تكون خالصة، إذ هناك من الأسباب العملية والتنظيمية ما يجعل الحكومة شريكا للبرلمان في جميع المراحل التي تعرفها الإجراءات التشريعية، بداية بالمبادرة التشريعية ووصولا إلى التصويت ثم المصادقة والنشر، والواقع أن استعمال كلمة "شريك" غير كاف لتوضيح درجة تدخل الحكومة في اال التشريعي، فقد كاد أن تحول البرلمان إلى مجرد جهاز يقتصر دوره على إضفاء الطابع الدستوري لنشاط السلطة التنفيذية حتى يصبح عملا تشريعيا.

إن تقاسم الحكومة الإجراءات التشريعية مع البرلمان ليس بغرض التدخل في صلاحية التشريع، فالدستور يعطي الأولوية لمشاريع القوانين التي مصدرها الحكومة على اقتراحات القوانين التي يبادر با أعضاء الس الشعبي الوطني والتي تكون مقيدة بشروط كثيرة مثل موافقة الحكومة، وعليه فإن عمل الحكومة بالنسبة للإجراءات التشريعية هو جزء من صلاحياتا التنظيمية المخولة لها دستوريا، وهذا الأمر لا يتناقض بتاتا مع أحكام المادة 98 من دستور 1996 إذ تبقى سيادة البرلمان قائمة في مجال

إعداد القوانين والتصويت عليها، والحقيقة أن الحكومة تبقى موجها لعمل البرلمان وفقا لما يتطلبه البرنامج الحكومي الذي يكون البرلمان قد وافق عليه في وقت سابق.

إن تحسين الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري ضروري لتقوية السلطة التشريعية وإعادة التوازن بين السلطات في النظام السياسي، وعليه يمكن إعطاء بعض الإقتراحات المتعلقة أساسا ببعض مراحل إعداد القوانين:

- في مجال إخطار المجلس الدستوري فإنه يمكن توسيع صلاحية الإخطار لتشمل نصاب معين من أعضاء البرلمان.
- عدم الإلزام بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين لدى المجلس الشعبي الوطني أولا وإعطاء الحرية للحكومة في هذا المجال، إذ بهذه الطريقة تربح السلطة التشريعية كثيرا من الوقت وتتمكن من إتمام المواضيع المحددة في جدول الأعمال، وبالتالي دراسة كل النصوص القانونية المعروضة، وهذا الأمر يؤدي في الأخير إلى زيادة فعالية السلطة التشريعية.
- إعطاء البرلمان بغرفتيه صلاحية إعداد جدول الأعمال مع ضرورة استشارة الحكومة.
- إعطاء مجلس الأمة صلاحية المبادرة التشريعية لتمكين أعضائه من المشاركة في العملية التشريعية دون انتظار المبادرة باقتراحات القوانين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني.
- أما في مجال إصدار القانون فيمكن ترتيب جزاء عن عدم إصدار رئيس الجمهورية للقانون بعد انتهاء مهلة الثلاثين يوما المحددة، وذلك بإعطاء البرلمان صلاحية إصدار القانون بنفسه، وهذا يحد من نية السلطة التنفيذية في عرقلة العمل التشريعي.

1- قائمة المراجع باللغة العربية

أ – المؤلفات:

1- الدكتور إبراهيم درويش، القانون الدستوري –النظرية العامة- دار النهضة العربية القاهرة سنة .1996

2- الدكتور إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجـزء الثاني جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، سنة2001-.2002

3- الدكتور أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية دار العلم للملايين بيروت، سنة .1968

4- الأستاذ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء) ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة .1996

5- الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى عـين مليلة الجزائر سنة .1993

6- الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديـوان المطبوعـات الجامعية الجزائر، سنة .1991

7- الأستاذ عبد الإله بلقزيز، المعارضة والسلطة في الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، الطبعة الأولى سنة.2001

8- الدكتور عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظـامين الرئاسـي والبرلمان (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي بيروت سنة 1980 .

9- الأستاذ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (الجزء الثـاني) الطبعـة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،سنة .1997

10- ليسلي لينسون، الحضارة الديمقراطية، تعريب: فؤاد مويساتي ن عباس العمر، بيروت منشورات دار الآفاق، بدون سنة.

11 – الدكتور محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، الطبعـة الثانية

سنة 1974.

12- الدكتور محمود حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصـرة، الطبعـة الخامسة مطبعة الأمل، سنة 1980.
13- الدكتور محمود عصفور، سيادة القانون، عالم الكتب سنة 1967.
14- الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحـدة الاسكندرية سنة 1966.
15- الأستاذ موريس دوفيرجي، الأحزاب السياسية، بدون دار نشر وبدون سنة.

ب- الـلات والدوريات:

1- الدكتور إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير محلة "إدارة" العدد الأول سنة 1998.
2- الدكتور إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة العدد الأول سنة 2000.
3- الأستاذ أيمن إبراهيم الدسوقي، الـتمع المدني في الجزائر (الحجرة –الحصار-الفتنة) مجلة المستقبل العربي، العدد 9 سنة 2000.
4- الأستاذ بشير بن مالك، مساهمة الـلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر، مجلة إدارة العدد الأول سنة 2001.
5- الأستاذ ع جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا الـلي الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة "إدارة" العدد الثاني سنة 2002 .
6- الأستاذ كحلولة محمد، المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل الـلس الدستوري، الـلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث سنة 1990.
7- الأستاذ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر" مجلة إدارة العدد الثاني سنة 2000.

8- نشرية المجلس الشعبي الوطني: حصائل دورات المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة من 1997 إلى 2002، سنة 2002.
9- نشرية المجلس الشعبي الوطني، حصيلة مختصرة لأشغال المجلس الشعبي الوطني من 2002 إلى 2004، سنة 2004.

ج- الرسائل والمذكرات:

1- الأستاذ بغداد خنيش، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون سنة 2001.
2- الدكتور سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، الجزائر سنة 1985.
3- الأستاذة سلاماني ليلى، الاستفتاء في الجزائر، رسالة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون الجزائر سنة 2002.
4- الأستاذة مسراتي سليمة، إخطار المجلس الدستوري الجزائر في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون سنة 2001.

د- المحاضرات والملتقيات:

1- د/ بوزيد لزهاري، إشكالية المادة 120 من دستور 1996 (دراسة تحليلية) الملتقى الوطني المنعقد بـ ل الأوراسي يومي 6، 7 ديسمبر 2004.
2- الأستاذ/ الأمين شريط، إشكالية المادة 120 من دستور 1996 (دراسة تحليلية) الملتقى الوطني المنعقد بـ ل الأوراسي يومي 6، 7 ديسمبر 2004.

2 – قائمة المراجع باللغة الأجنبية

1- André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Edition Montchréstiens, Année 1970.

2- Ardant Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, librairie générale de droit et de la jurisprudence, Paris, Année 1993.

3- Charles Zorgbibe, Histoire politique et constitutionnelle de la France, Ellipsse Edition marketing Paris, Année 2002.

4- J-Claude Colliard, Les régimes parlementaires contemporains, Fondation nationale des sciences politiques Année 1978.

5- Maurice Duverger, La 5eme république, Press universitaire de France, Sans Année.

6- Michel Henry Fabres, Principes républicains de droit constitutionnel, Librairie générale de droit et de la jurisprudence, Année 1970.

7- Dr M- Boussoumah, La constitution de 1989 entre le 11- 01- 1992 et le 16 – 11- 1995, Revue Idara N 02 Année 2000.

8- Dr Mohamed Brahimi, Le pouvoir en Algerie et ses formes d éxpréssion institutionnelle O.P.U Akger, Année 1995 .

3- قائمة النصوص القانونية والتنظيمية

1 – الدستور الجزائري لسنة 1963

2- الدستور الجزائري لسنة 1976

3- الدستور الجزائري لسنة 1989

4- الدستور الجزائري لسنة 1996

5- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، منشور بالجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 01 جوان 1998.

6- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، منشور بالجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 09 مارس 1999.

7- القانون رقم 77-01 مؤرخ في 15 أوت 1977، يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منشور بالجريدة الرسمية رقم 66 بتاريخ 04 سبتمبر 1977.

8- قانون رقم 89-16 مؤرخ في 11 ديسمبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، منشور بالجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

9- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منشور بالجريدة الرسمية رقم 53 بتاريخ 13 أوت 1997.

10- النظام الداخلي لمجلس الأمة، منشور بالجريدة الرسمية رقم 08 بتاريخ 18 فيفري 1998.

11- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منشور بالجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000.

12- مداولة اللس الأعلى للدولة رقم 92-02 مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، منشور بالجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 22 جانفي 1992.
13- إعلان اللس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992، منشور بالجريدة الرسمية رقم 03 بتاريخ 15 جانفي 1992.
14- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني، مؤرخ في 29 جانفي 1994، منشور بالجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 31 جانفي 1994.
15- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتا في الال الإستشاري أمام مجلس الدولة،منشور بالجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 30 أوت 1998.
16- قرار اللس الدستوري رقم 02 مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون الأساسي للنائب للدستور، منشور بالجريدة الرسمية رقم 36 بتاريخ 30 أوت 1989.
17- رأي اللس الدستوري رقم 01 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، منشور بالجريدة الرسمية رقم 12 بتاريخ 06 مارس 1997.
18- رأي اللس الدستوري رقم 04 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للس الأمة للدستور، منشور بالجريدة الرسمية رقم 08 بتاريخ 18 فيفري 1998.

الفهرست